

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Desa merupakan tingkatan terendah struktur pemerintahan di suatu negara yang menjadi objek berlangsungnya kebijakan fiskal dari pemerintah pusat dan daerah. Oleh karena itu pemerintah Indonesia kini terus mengupayakan pembangunan desa dengan tujuan agar desa mempunyai kemampuan dalam mengelola sumber daya ekonomi secara efisien sehingga dapat terciptanya kesejahteraan masyarakat. Desa dapat menjadi momentum keberhasilan tujuan pembangunan nasional karena desa lebih dekat dengan masyarakat sehingga diharapkan program dari pemerintah lebih tersampaikan. Definisi tentang desa telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 6 Pasal 1 Ayat (1) Tentang Desa yakni:

“....Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dalam hal ini, landasan pemikiran mengenai peraturan desa menyangkut tentang keanekaragaman, partisipasi, otonom asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat (Hukum & Suryadarma, 2018). Landasan pemikiran tersebut menjadi wujud pemberian dukungan sekaligus dorongan kepada desa dalam meningkatkan peran sertanya untuk setiap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, serta mencerminkan pemerintah desa sebagai pemerintahan yang terkecil dan terdekat dengan masyarakat yang dipandang memiliki kedudukan yang sangat strategis yang diharapkan dapat meningkatkan pembangunan desa secara mandiri.

Namun pemerintah desa yang dianggap lebih mampu mencukupi kebutuhan prioritas masyarakat dibandingkan dengan pemerintah daerah yang memiliki ruang lingkup lebih luas, akan tetapi justru desa memiliki permasalahan yang lebih kompleks. Hal ini sesuai dengan data Badan Pusat Statistik (BPS) yang menyatakan bahwa jumlah penduduk miskin di pedesaan pada tahun 2015 sebesar 17.317 jiwa yang jauh lebih tinggi dibandingkan di perkotaan sebesar 10.619 jiwa. Dari sisi ketersediaan pelayanan infrastruktur di pedesaan juga masih belum memadai yang hanya sekitar 6,4 persen rumah tangga dapat memanfaatkan pelayanan pipa air minum sedangkan di perkotaan mencapai 32 persen serta dari sisi pelayanan telekomunikasi, sebanyak 43.000 dari 62.806 unit desa belum memiliki fasilitas telekomunikasi.

Disisi lain, produktivitas tenaga kerja di pedesaan pun relatif rendah karena aktivitas ekonomi pedesaan masih bertumpu pada sektor pertanian. Sesuai dengan data SUSENAS tahun 2016, penyerapan tenaga kerja sektor pertanian memang masih menjadi dominan di pedesaan akan tetapi penyerapannya terus menurun dibandingkan dengan presentase penyerapan tenaga kerja di sektor jasa dan industri yang cenderung meningkat di tahun 2016.

Tabel 1.1 Komposisi Tenaga Kerja Menurut Sektor Pekerjaan di Wilayah Pedesaan Indonesia, Tahun 2006 dan 2016

Pulau	Pertanian			Industri			Jasa		
	2006	2016		2006	2016		2006	2016	
Jawa	50.82	47.52	-6,5%	14.05	20.96	49.2%	35.13	31.53	-10.2%
Luar Jawa	71.39	62.62	-12,3%	6.96	10.34	48.6%	21.65	26.04	20.3%
Sumatera	71.79	63.51	-	6.3	9.87	56.7%	21.91	26.62	21.5%

			11,5%						
Kalimantan	70.45	60.32	- 14.4%	8.03	13.27	65.3%	21.52	26.41	22.7%
Sulawesi	67.63	58.69	- 13.2%	6.52	11.67	79.0%	25.86	29.65	14.7%
Nusa Tenggara dan Papua	74.88	71.23	-4.9%	8.52	8.11	-4.8%	16.6	20.66	24.5%

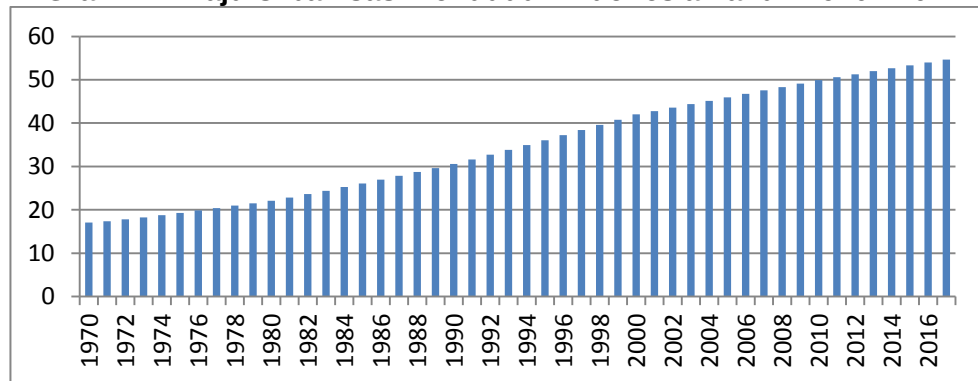
Sumber : SUSENAS, 2016

Terjadinya transisi struktur ekonomi di pedesaan ini dimana kontribusi sektor pertanian menurun seiring dengan pembangunan ekonomi bukan menjadi fenomena yang unik di Indonesia karena telah berlangsung diberbagai belahan dunia dan sudah dimulai sejak beberapa dekade lalu (Anderson & Ge, 2005). Penyerapan tenaga kerja yang cukup besar memang masih ditemukan disektor pertanian, namun hanya saja jumlah tenaga kerja maupun kontribusinya terhadap total pendapatan terus mengalami penurunan dikarenakan terjadinya desakan alih fungsi lahan sektor pertanian ke non pertanian karena laju pertumbuhan penduduk lebih besar dibandingkan dengan laju produktivitas hasil pertanian di pedesaan. Dengan demikian, jika masalah ini tidak dapat diselesaikan maka tingkat kemiskinan di pedesaan sangat sulit untuk diturunkan sehingga strategi utama untuk keluar dari kemiskinan yang ada di desa adalah orang-orang lebih memutuskan untuk melakukan urbanisasi. Masyarakat yang berurbanisasi mempunyai harapan agar dapat memperoleh pekerjaan dan kesejahteraan yang jauh lebih baik daripada di desa asal. Tingkat keinginan urbanisasi masyarakat ini sangat sulit dikendalikan sehingga akan berdampak

dan menambah beban permasalahan yang ada di daerah asal maupun perkotaan.

Urbanisasi menjadi permasalahan yang serius bagi pemerintah jika pemerintah tidak dapat mengatur dan memfasilitasi masyarakat desa yang akan berurbanisasi dengan jumlah yang meningkat setiap tahunnya. Beberapa peneliti menyebutkan jika masyarakat melakukan urbanisasi maka akan menimbulkan berbagai dampak seperti mengalami perubahan gaya hidup semenjak mereka tinggal di kota, perubahan pekerjaan, perubahan pelayanan profesi bahkan perubahan sikap, keyakinan, nilai dan pola perilaku para transmigran (Anderson & Ge, 2005). Gejala urbanisasi di Indonesia ini telah nampak jelas sejak tahun 1970 yang pada saat itu pembangunan terjadi di kota-kota besar.

Fahmi et al., (2014) menyebutkan urbanisasi terjadi dikarenakan ada faktor pendorong berupa perbedaan pertumbuhan dan tidak meratanya fasilitas antara desa dan kota di berbagai aspek kehidupan sehingga dapat menjadi faktor pendorong penduduk untuk berurbanisasi. Suntajaya (2016) juga berpendapat bahwa faktor pendorong urbanisasi terjadi karena motif ekonomi, teknologi yang lebih cepat pada sektor pertanian dibanding non pertanian yang dapat menyebabkan arus berurbanisasi semakin meningkat, produksi yang terpusat di kota, pertumbuhan alami yang tinggi di perkotaan dan faktor sosial terkait dengan beban adat di daerah asal yang terlalu berat. Selain dari segi faktor pendorong, faktor penarik juga dapat menimbulkan terjadinya urbanisasi yakni adanya peluang kerja yang besar di perkotaan, banyaknya kesempatan untuk maju dalam pekerjaan dan pendidikan di berbagai bidang (Moreno & Hector, 2012).

Grafik 1.1 Laju Urbanisasi Penduduk Indonesia Tahun 1970 - 2017

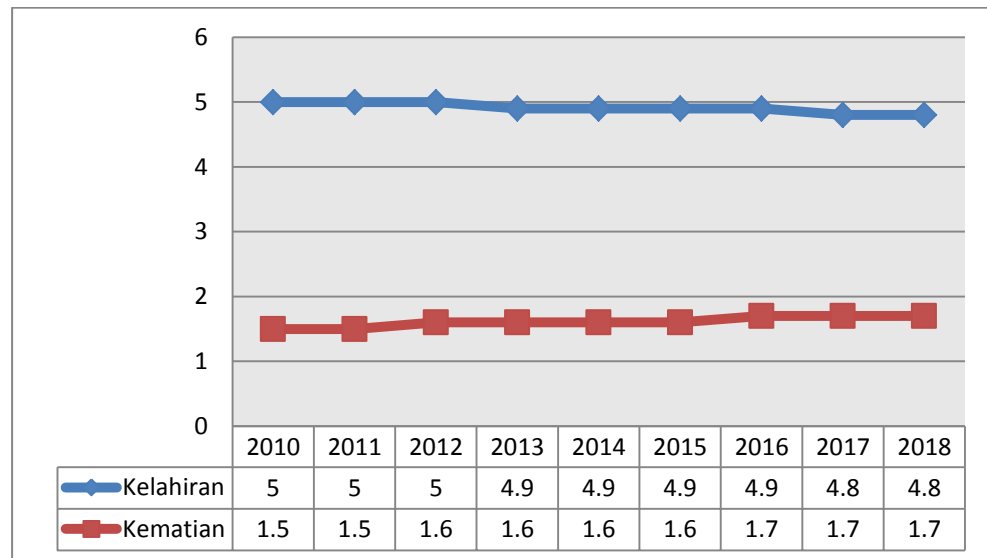
Sumber: World Bank, 2017 (*diolah penulis*)

Dilihat dari tren laju urbanisasi tersebut bahwa dari tahun 1970 dengan jumlah penduduk yang berurbanisasi sebesar 17.071 jiwa terus meningkat secara perlahan tiap tahunnya hingga pada tahun 2017 sebesar 54.659 jiwa. Peningkatan laju urbanisasi ini dari tahun 1970 hingga 2017 dilatar belakangi oleh fenomena globalisasi di berbagai aspek seperti budaya, ekonomi, politik, teknologi, maupun lingkungan yang didukung oleh kemajuan IPTEK dan keterbukaan sistem perekonomian negara yang menyebabkan masyarakat terkena dampak dari segi produksi, pembiayaan, tenaga kerja, jaringan informasi, perdagangan dari perusahaan di perkotaan. Selain itu, akibat yang muncul dari globalisasi ini akan semakin banyak industrialisasi yang membuka lapangan pekerjaan dan terpusat di kota (Harahap, 2013).

Urbanisasi yang merupakan hasil dari pembangunan perkotaan dan ekonomi, akan berdampak pada dinamika kota menyangkut dengan kemampuan kota sebagai daya tarik bagi orang untuk bekerja dan hidup. Peneliti seperti Noveria (2010) menyatakan urbanisasi atau mobilitas penduduk merupakan salah satu strategi bagi rumah tangga pedesaan dalam memperoleh kesejahteraan yang lebih baik. Terjadinya urbanisasi ini setiap tahun meningkat dipengaruhi juga karena laju pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat

pula baik karena kelahiran secara ilmiah, anexasi dan reklasi (Tjiptoherijanto, 2016).

**Grafik 1.2 Angka Kelahiran dan Kematian Penduduk
Tahun 2010 – 2018 (Juta)**



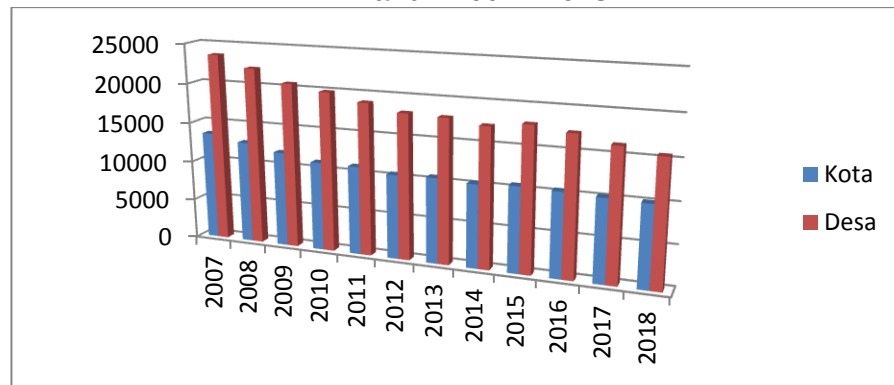
Sumber : Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional, 2018

Tingkat kelahiran penduduk yang masih tinggi ini menyebabkan terjadinya urbanisasi penduduk menjadi meningkat. Meningkatnya urbanisasi ini dikarenakan kemiskinan yang ada di pedesaan. Semakin meningkatnya kelahiran penduduk akan tetapi tidak diimbangi dengan meningkatnya pendapatan maka akan semakin banyak kemiskinan yang ada di pedesaan (Harahap, 2013).

Seperti yang dikemukakan oleh peneliti sebelumnya, faktor utama terjadinya urbanisasi adalah karena semakin tingginya kemiskinan di desa. Seperti yang dikemukakan oleh peneliti sebelumnya, dampak utama yang akan muncul akibat urbanisasi adalah semakin tingginya kemiskinan. Kemiskinan merupakan permasalahan yang sampai saat ini sulit untuk dihapuskan di negara Indonesia. Laju penduduk miskin di pedesaan jauh lebih besar dibandingkan

dengan di perkotaan yakni di tahun 2007 kemiskinan di perkotaan sebesar 13.559 jiwa dan 23.609 jiwa di pedesaan hingga pada tahun 2018 sebesar 10.131 jiwa di perkotaan dan 15.543 jiwa di pedesaan.

Grafik 1.3 Laju Penduduk Miskin Perkotaan dan Pedesaan Tahun 2007 - 2018



Sumber : Badan Pusat Statistik Indonesia, 2018

Meskipun pemerintah telah berupaya dalam mengurangi laju kemiskinan, akan tetapi terlihat dari data bahwa laju penduduk miskin di pedesaan dari tahun 2007 hingga tahun 2018 memang cenderung menurun, akan tetapi penurunannya tidak signifikan terutama pada tahun 2014 – 2018. Padahal pemerintah telah menggulirkan dana transfer untuk desa sebagai upaya dalam menanggulangi kemiskinan sehingga masyarakat tidak melakukan urbanisasi. Dalam upaya ini pemerintah juga menerapkan paradigma “membangun dari pinggiran” yang berarti membangun daerah-daerah tertinggal dan kawasan-kawasan pedesaan. Pembangunan berbasis pedesaan sangat penting dan perlu untuk memperkuat pondasi perekonomian negara, mengentaskan kemiskinan, pemberdayaan masyarakat dan mengurangi kesenjangan antar wilayah. Untuk itu, sebagai solusi bagi perubahan sosial, desa mempunyai posisi strategi sebagai basis perubahan sehingga pemerintah Republik Indonesia membuat kebijakan transfer dana yang berupa bantuan pemerintah pusat, bantuan dari pemerintah

daerah tingkat I, dan dana bantuan dari pemerintah daerah tingkat II (BPKP, 2015)

Bentuk bantuan dari pemerintah pusat ini adalah Dana Desa yang sumber dananya berasal dari APBN yang kemudian ditransfer melalui APBD kabupaten/kota untuk penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan desa, pembinaan dan pemberdayaan masyarakat sebagaimana yang tercantum pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014. Sumber keperuntukkan Dana Desa ini juga telah disesuaikan dan diselaraskan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 72 ayat (2) dan ayat (5) bahwasannya:

Ayat (2) “....Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan”.

Ayat (5) “....Dalam rangka pengelolaan keuangan desa, kepala desa melimpahkan sebagian kewenangan kepada perangkat desa yang ditunjuk”.

Dana Desa yang berasal dari APBN ini besarnya ditentukan sebesar 10% dari dan luar dana transfer daerah (*on top*) secara bertahap yang dihitung berdasarkan jumlah desa kemudian dialokasikan sesuai dengan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa (Penjabaran pasal 72 ayat 2 tentang Keuangan Desa dan Aset Desa). Komposisi dalam pemberian Dana Desa yakni dengan memperhatikan jumlah penduduk sebesar 25%, angka kemiskinan sebesar 35%, luas wilayah sebesar 10% dan tingkat kesulitan geografis sebesar 30%.

Untuk sumber bantuan dari pemerintah daerah tingkat I sebagaimana tercantum dalam undang-undang nomor 6 tahun 2014 yakni sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah daerah yang bersangkutan yang bersifat

umum dan khusus. Bantuan yang bersifat umum diperuntukkan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada desa penerima bantuan dalam rangka untuk penunjang dalam pelaksanaan tugas pemerintah daerah di desa sedangkan yang bersifat khusus, peruntukkan dan pengelolaannya ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi bantuan dalam rangka percepatan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat.

Sedangkan penerimaan desa yang didapat dari bantuan pemerintah daerah tingkat II berupa Alokasi Dana Desa. Alokasi Dana Desa ini merupakan bagian dari Dana Perimbangan yang diterima Pemerintah Daerah kabupaten/kota paling sedikit 10% setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. Pengalokasian Alokasi Dana Desa di setiap desanya dengan mempertimbangkan kebutuhan penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa, jumlah penduduk desa, angka kemiskinan desa, luas wilayah desa dan tingkat kesulitan geografi desa (BPKP, 2015).

Jumlah dana transfer yang diterima oleh pemerintah desa di Indonesia ini cukup besar setiap tahunnya. Badan Pusat Statistik menyebutkan bahwa pada tahun 2005, jumlah dana transfer yang diterima sebesar Rp 2.242 Miliar hingga tahun 2017 meningkat menjadi Rp 94 miliar. Meskipun jumlah dana transfer meningkat, namun kenyataannya ini menjadi sebuah ironi didalam pemerintah karena disatu sisi pemerintah berupaya menjadikan desa sebagai salah satu objek pembangunan nasional dengan aliran dana yang cukup besar setiap tahunnya, tetapi disisi lain laju urbanisasi masyarakat masih terus meningkat. Beberapa peneliti seperti Anderson & Ge (2005), Moreno & Hector (2012), Harahap (2013), Tjiptoherijanto (2016) sebagaimana yang telah diulas sebelumnya, masih hanya menganalisis terkait faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan masyarakat untuk berurbanisasi baik faktor dari individu itu sendiri

maupun komunitas, Sedangkan peneliti (Shaowei & Jinrong, 2014) meneliti hubungan antara kebijakan pengeluaran pemerintah dengan kemiskinan penduduk, akan tetapi belum menganalisis dari sudut pandang bagaimana dampak dari upaya kebijakan yang telah dibuat pemerintah dalam mengurangi tingkat urbanisasi secara langsung, mengingat bahwa sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Pasal 1 Ayat (1) Tentang Desa, desa berwewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, serta kepentingan masyarakat setempat desa tersebut secara mandiri.

Oleh karena itu berdasarkan latar belakang ini, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait kebijakan pemerintah seperti adanya kebijakan dana transfer terhadap urbanisasi dengan meninjau dari faktor-faktor urbanisasi penduduk baik dari individu, rumah tangga maupun komunitas, sehingga judul dari penelitian ini yakni **“Dampak Dana Transfer Pemerintah Untuk Desa Terhadap Tingkat Urbanisasi Di Indonesia”**.

1.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana keterkaitan dampak dana transfer untuk desa yang diberikan oleh pemerintah baik pemerintah pusat, pemerintah daerah tingkat I dan tingkat II terhadap tingkat urbanisasi di Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Adanya tujuan dari perumusan masalah tersebut yaitu untuk menganalisis keterkaitan dampak dari dana transfer untuk desa yang diberikan pemerintah terhadap baik pemerintah pusat, pemerintah daerah tingkat I dan tingkat II terhadap tingkat urbanisasi di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun Manfaat dari penelitian ini bertujuan untuk :

1. Memberikan sumbangsih pemikiran yang dapat digunakan dalam mempertimbangkan perumusan kebijakan oleh pemerintah maupun instansi terkait untuk menangani masalah urbanisasi yang ada di Indonesia.
2. Sebagai bahan rujukan, bahan pustaka, dan referensi untuk penelitian selanjutnya.