

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Menurut Faridi (2011) Desentralisasi fiskal merupakan proses dimana pemerintah tingkat provinsi atau daerah diberikan kewenangan langsung atas kegiatan ekonominya. Tanggung jawab fiskal dari berbagai tingkat pemerintahan ditentukan dalam proses desentralisasi fiskal. Hal ini melibatkan instrumen dan prosedur fiskal yang memiliki tujuan mendukung dalam penyerahan barang publik. Desentralisasi fiskal juga dapat diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan yang terkait dengan pengambilan keputusan kepada pemerintah tingkat dasar. Desentralisasi fiskal mempertimbangkan pengalihan tanggung jawab yang terkait dengan akuntabilitas kepada pemerintah daerah. Lebih lanjut, desentralisasi fiskal dianggap sebagai potensi pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan pajak, dan membuat keputusan tentang bagaimana mengalokasikan sumber daya moneter pada berbagai proyek batasan hukum.

Fungsi utama desentralisasi fiskal dalam meningkatkan efisiensi sektor publik mengarah pada pertumbuhan dan pembangunan ekonomi jangka panjang. Efisiensi ekonomi ditingkatkan dengan desentralisasi karena pemerintah tingkat provinsi dan daerah mendapat informasi yang lebih baik dan memiliki pengetahuan yang sempurna tentang daerah mereka dibandingkan dengan pemerintah pusat. Pemerintah tingkat daerah memiliki hubungan yang erat terhadap sumber daya dan dapat mengelolanya dengan baik. Manfaat dari

informasi ini memungkinkan pemerintah untuk menyediakan barang dan jasa publik sesuai keinginan dengan biaya yang lebih rendah. Selain itu, desentralisasi fiskal merupakan sumber utama untuk mendorong persaingan diantara berbagai tingkat pemerintahan. Akibatnya, efisiensi alokasi sumber daya meningkat dan barang publik diproduksi dalam jumlah besar (Faridi, 2011).

Konsep otonomi daerah adalah menyerahkan urusan kepada pemerintah daerah karena menurut pemerintah pusat pemerintah daerah dianggap lebih memahami kebutuhan masyarakat didaerahnya. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan segala urusan akan lebih efisien dan cepat dalam pelayanan kepada masyarakat, karena pemerintah daerah dapat langsung mengambil keputusan yang menjadi wewenangnya tanpa harus mendapat persetujuan dari pemerintah pusat. Hal ini, yang akan meningkatkan pelayanan dalam percepatan pembangunan daerah.

Menurut Nadir (2013) makna dasar otonomi daerah adalah kewenangan bagi pemerintah daerah yang menjalankan wewenangnya dalam menjalankan roda pemerintahan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat. Kewenangan-kewenangan yang dimaksud yaitu pengambilan keputusan daerah dalam melayani dan memenuhi apa yang dibutuhkan masyarakat. Tentunya, segala urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah memerlukan pembiayaan. Hal ini yang menjadi wewenang dari pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan dengan mengatur pengelolaan keuangan daerah.

Menurut Rodriguez-Pose dan Knoijer (2009) Pertumbuhan yang pesat dalam otonomi daerah merupakan tanggung jawab dari semua pemerintah pusat dan daerah yang menjadi salah satu trend yang paling penting dalam pemerintahan beberapa dekade terakhir, terutama pada negara berkembang dan negara transisi. Desentralisasi fiskal cenderung menjadi fenomena yang relatif baru di negara berkembang dan transisi. Di negara-negara ini, terdapat dua alasan utama munculnya desentralisasi yaitu kegagalan dalam perencanaan ekonomi oleh pemerintah pusat dan perubahan kondisi ekonomi politik internasional. Dalam keadaan ini desentralisasi telah dijual sebagai alat untuk mencapai keuntungan ekonomi, dari pada tujuan untuk mengatur keadaan yang lebih baik untuk perbedaan etnis, agama, budaya atau sejarah dalam suatu negara.

Menurut Swasono (2007) Indonesia merupakan negara berkembang yang juga menerapkan sistem desentralisasi fiskal melalui otonomi daerah. Sejarah mencatat masa transisi yang tidak stabil pada tahun-tahun awal kemerdekaannya, sejak tahun 1965 Indonesia memulai pembangunan yang pesat dan berkelanjutan yang dipimpin oleh presiden Soeharto. Periode ini ditandai dengan kata kunci yang kuat dari stabilisasi, pembangunan dan distribusi kesejahteraan. Dengan memegang kata kunci tersebut, pemerintah fokus pada pembangunan ekonomi. Untuk membiayai berbagai proyek pembangunan pemerintah meminjam dana asing dan menyambut investor asing.

Jargon distribusi kesejahteraan mengarahkan kebijakan yang bertujuan untuk menyediakan pendidikan dasar dan perawatan kesehatan, mendistribusikan kembali orang-orang dari pulau Jawa dengan populasi terpadat ke pulau-pulau

yang lebih sedikit penduduknya, serta menyediakan harga energi bersubsidi yang tidak ditargetkan. Untuk mencapai stabilisasi ekonomi dan politik, pemerintah yang didukung oleh militer secara ketat mengontrol sistem politik, ekonomi, dan sosial negara. Kehidupan politik pada masa itu secara singkat bisa digambarkan dengan ungkapan sederhana "*one man and one party show*". Pemerintah daerah berada di bawah kendali yang kuat dari pemerintah pusat. Parlemen daerah berada pada posisi yang sama dengan Parlemen Nasional, mereka tidak berdaya di hadapan pemerintah. Meskipun kata "demokrasi" tidak dilarang, seperti di banyak negara otoriter lainnya kata itu sebenarnya adalah kata politik artifisial penerapannya jauh dari maknanya.

Di bawah sistem yang represif, penduduk setempat ditekan untuk menyuarakan tuntutan mereka untuk otonomi yang lebih tinggi. Baru setelah Presiden Habibie menggantikan Soeharto pada Mei 1998 menyusul kerusuhan dan meningkatnya tekanan mahasiswa barulah daerah menekan tuntutan otonomi. Beberapa sistem baru yang diusulkan dibahas secara singkat di depan umum termasuk gagasan sistem negara federal dan skema desentralisasi. Ketika pemerintah akhirnya memutuskan untuk memilih desentralisasi, tim pemerintah gabungan dari Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan ditugaskan untuk menyusun rancangan undang-undang tersebut. Pada Mei 1999 dua rancangan undang-undang tentang desentralisasi, yaitu UU Pemerintahan Daerah (UU 22/1999) dan UU Perimbangan Keuangan (UU 25/1999) disahkan oleh Parlemen dan persiapannya mulai memenuhi batas waktu implementasi penuh pada 1 Januari 2001.

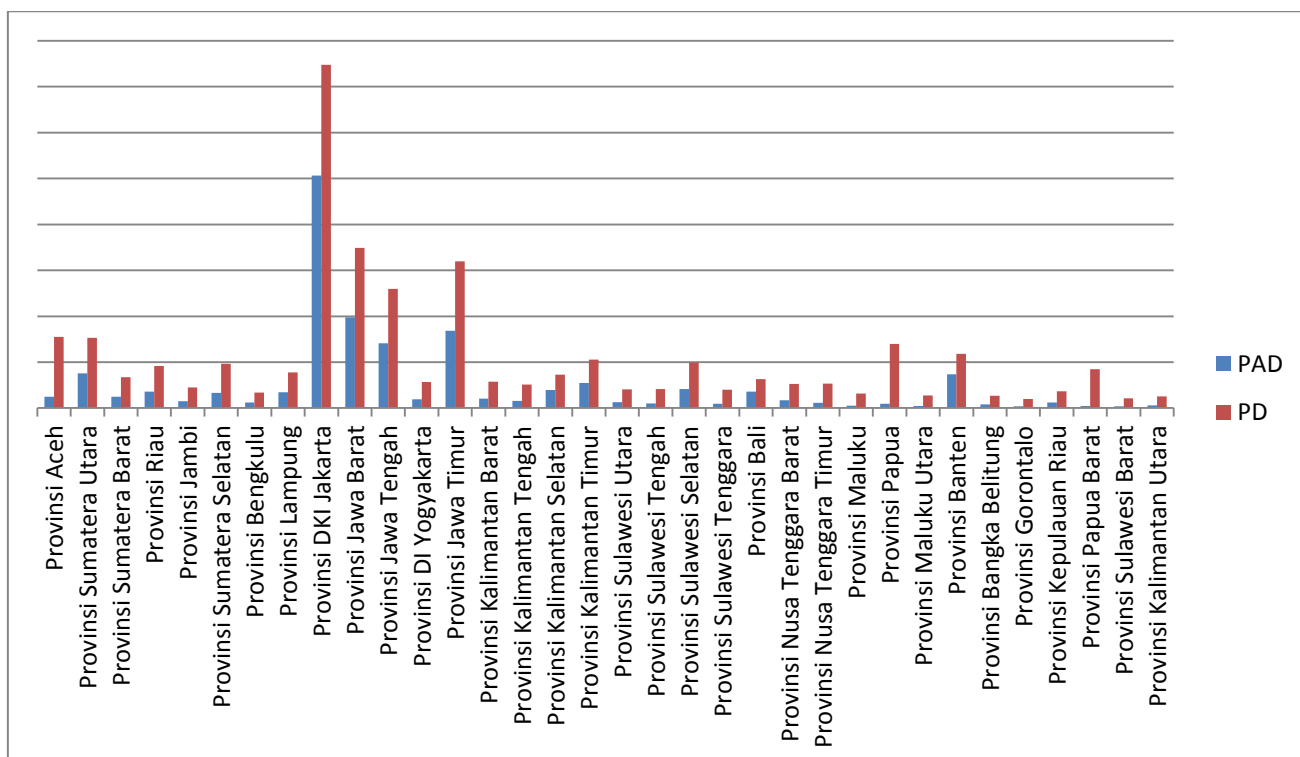
Salah satu yang perlu diperhatikan dengan adanya otonomi daerah yaitu pemerintah mempunyai konsekuensi untuk memberikan tanggung jawab yang lebih besar kepada masyarakat setempat dalam melaksanakan pembangunan daerah. Oleh karena itu, perlu adanya peningkatan pelayanan dengan didukung kemampuan fiskal daerah. Salah satu yang dapat meningkatkan kemampuan fiskal dengan adanya perluasan desentralisasi fiskal. Dengan adanya desentralisasi fiskal, maka wewenang pemerintah daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pajak dan retribusi daerah semakin luas. Hal ini juga diperkuat dengan dikeluarkannya UU No. 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Dengan dikeluarkannya UU tersebut maka diharapkan pemerintah daerah dapat lebih meningkatkan lagi kemandirian fiskal daerah.

Kemandirian fiskal adalah kemampuan daerah dalam menjalani otonomi daerah yang diukur dengan kinerja keuangan daerah. Kemandirian fiskal merupakan gambaran pengelolaan keuangan daerah yang mengukur ketergantungan sumber dana daerah terhadap pemerintah pusat. Semakin tinggi kemandirian fiskal suatu daerah maka akan semakin rendah ketergantungan pada pemerintah pusat. Selain itu, kemandirian fiskal juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat. Dimana, semakin tinggi pembayaran pajak dan retribusi yang dikeluarkan oleh masyarakat maka semakin tinggi kemandirian fiskal suatu daerah (Dewi dan Sutrisna, 2014).

Menurut Ladjin (2008) tujuan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal mengharuskan pemerintah daerah mempunyai kemandirian yang lebih besar dalam keuangan daerah. Oleh karena, itu salah satu sumber keuangan daerah

melalui peranan PAD sangat menentukan kinerja keuangan daerah. Pengukuran kinerja keuangan daerah yang paling banyak dilakukan dengan mengukur perbandingan antara PAD dengan APBD. Prinsipnya, semakin besar PAD yang disumbangkan terhadap APBD maka semakin kecil tingkat ketergantungan suatu daerah terhadap pusat. Suatu hal yang perlu dicatat dalam meningkatkan PAD pemerintah daerah bukan untuk berlomba-lomba membuat pajak baru. Namun dalam hal ini, tentunya pemerintah daerah harus lebih meningkatkan potensi daerah secara optimal. Grafik berikut ini menyajikan data Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Total Pendapatan Daerah Provinsi di Indonesia tahun 2019.

Grafik 1.1 Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Total Pendapatan Daerah Provinsi di Indonesia tahun 2019



Sumber: DJPK Kemenkue, 2021

Dari data tersebut menunjukkan hampir semua provinsi di Indonesia mempunyai porsi PAD yang rendah dari Total Pendapatan Daerah. Provinsi DKI Jakarta memiliki PAD tertinggi senilai 50.624.330.153.998 rupiah dengan Total Pendapatan Daerah 74.776.745.638.013 rupiah. Sedangkan, daerah untuk PAD terendah yaitu terletak di Provinsi Sulawesi Barat senilai 370.109.975.741 dengan Total Pendapatan Daerah senilai 2.104.832.040.777 rupiah. Dalam proses kemandirian fiskal tentunya pembiayaan penyelenggaraan dirasakan masih cukup kurang. Oleh karena itu perlu adanya upaya untuk meningkatkan kinerja keuangan daerah dari setiap Provinsi maupun Kabupaten/Kota di Indonesia.

Laporan Hasil Reviu BPK Atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun Anggaran 2018 Dan 2019 menyatakan secara umum, kemandirian fiskal tingkat provinsi relatif meningkat antara tahun 2018 dan 2019. Sebagian besar pemerintah provinsi termasuk dalam kategori menuju Kemandirian dan tidak terdapat daerah yang sangat mandiri. Jumlah provinsi yang belum mandiri pada tahun 2018 adalah sepuluh dan turun menjadi delapan pada tahun 2019. Pemerintah provinsi yang masuk kategori menuju kemandirian sedikit meningkat dari 16 pada tahun 2018 menjadi 18 pada tahun 2019. Jumlah provinsi yang masuk kategori mandiri sama pada tahun 2018 dan 2019 yaitu sebanyak 8 Provinsi.

Terdapat perbaikan kondisi kemandirian fiskal Kabupaten /Kota dari tahun ke tahun namun, sebagian besar Kabupaten /Kota masih tergolong belum mandiri. Hal ini dapat dilihat pada tahun 2018, sebanyak 471 dari 508 (92,72 persen) Pemerintah Kabupaten /Kota termasuk katagori belum mandiri karena nilai IKF

masih dibawah 0,25. Pada tahun 2019 jumlah Kabupaten /Kota yang belum mandiri sedikit menurun. Hal ini dapat dilihat dari tahun sebelumnya sebanyak 471 kini pada tahun 2019 menurun menjadi 458 dari Kabupaten/Kota (90,16 persen). Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa sebagian besar Kabupaten /Kota masih bergantung pada dana transfer Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.

Kemandirian fiskal dalam tingkat Kabupaten /Kota di Indonesia walaupun masih banyak yang memiliki predikat belum mandiri. Namun, terdapat tiga Kabupaten terbaik di Indonesia yang memiliki nilai predikat mandiri dan sangat mandiri. Pada Tahun terakhir 2019 Kota/Kabupaten yang memiliki predikat mandiri yaitu kota surabaya dengan nilai IKF 0,6140 dan Kota Tangerang Selatan dengan nilai IKF 0,5277. Sedangkan Kabupaten /Kota yang memiliki predikat sangat mandiri yaitu hanya Kabupaten Bandung dengan nilai IKF 0,8347. Dengan demikian 83,47 persen Belanja Daerah Kabupaten Bandung dibiayai oleh PAD (Laporan BPK, 2020). Tabel berikut ini menyajikan Kabupaten /Kota dengan predikat IKF mandiri dan sangat mandiri.

Tabel 1.1 Kabupaten /Kota Dengan Predikat Mandiri dan Sangat Mandiri Tahun 2014-2019

Pemerintah Daerah	2014	2015	2016	2017	2018
Kabupaten Bandung	0,7869	0,8233	0,8233	0,8322	0,8405
Kota Surabaya	0,5464	0,6097	0,5992	0,6201	0,6083
Kota Tangerang Selatan	0,4462	0,472	0,5053	0,5101	0,505

Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), 2020

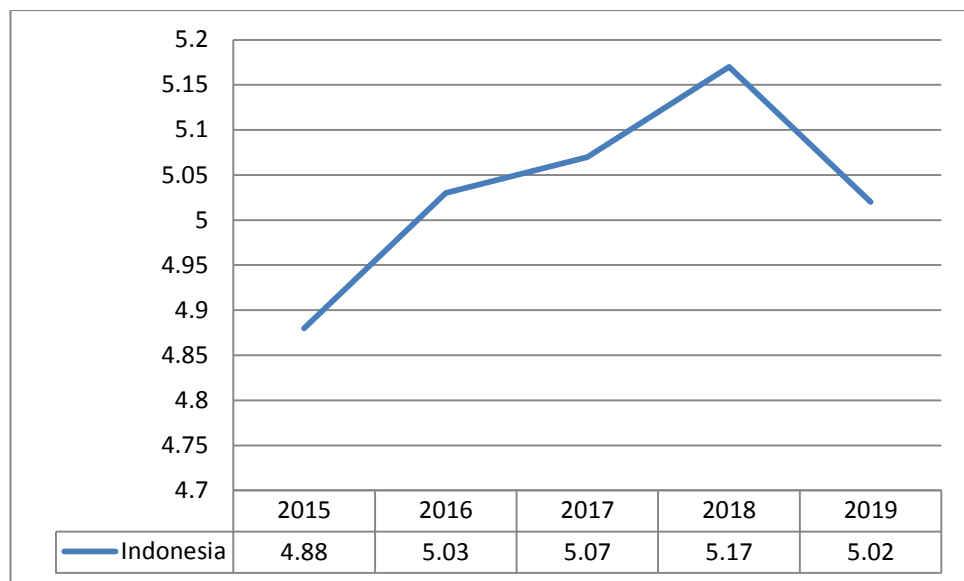
Menurut Vazquez dan Jorge (2001) Sebagian penelitian secara empiris baru-baru ini lebih berfokus pada dampak langsung desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi. Padahal, secara makro ekonomi pertumbuhan ekonomi tidak termasuk efek langsung adanya desentralisasi. Selain itu, desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi jika dilihat secara teoritis sangat terbatas sekali untuk dijadikan sebuah rujukan. Sejauh ini kurangnya penelitian desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi mungkin disebabkan oleh kurangnya pemahaman tentang bagaimana desentralisasi fiskal berhubungan secara langsung dan yang lebih penting secara tidak langsung dengan pertumbuhan ekonomi.

Menurut Muttaqin (2018) Pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) merupakan indikator terpenting dalam suatu kebijakan ekonomi di suatu daerah. Karena pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu pengukur dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, pertumbuhan ekonomi dinilai akan membawa pada pemerataan ekonomi yang lebih besar. Oleh karena itu, pertumbuhan ekonomi memiliki peran penting untuk mengetahui jumlah dan nilai produksi dari kegiatan ekonomi.

menunjukkan sejauh mana aktivitas perekonomian menghasilkan barang dan jasa dalam periode tertentu. Apabila pembangunan ekonomi suatu daerah berhasil tentunya memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi yang membuat masyarakat sejahtera. Sebaliknya, jika pertumbuhan ekonomi suatu daerah relatif rendah maka dapat dikatakan pembangunan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat belum tercapai. Tingkat pertumbuhan ekonomi suatu daerah dapat dilihat dari besarnya nilai Produk Domestik Bruto

(PDB). PDB merupakan jumlah output barang maupun jasa yang dihasilkan dari kegiatan ekonomi suatu daerah dalam kurun waktu satu tahun. Nilai PDB suatu daerah merupakan gambaran dari tingkat pembangunan daerah (Fajrin, 2019). Grafik berikut ini merupakan laju pertumbuhan PDB di Indonesia.

Grafik 1.2 Laju Pertumbuhan PDB di Indonesia Tahun 2015-2019



Sumber : BPS Indonesia, 2021

Distribusi PDB menunjukkan peranan dan perubahan struktur ekonomi dari tahun-ketahun. Dari data tersebut menunjukkan bahwa laju pertumbuhan PDB di Indonesia mengalami peningkatan dari tahun-ketahun. Namun, pada data terakhir tahun 2019 pertumbuhan PDB di Indonesia mengalami penurunan sebesar 5,02 persen. Ada beberapa faktor yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi yaitu dengan meningkatkan jumlah penduduk, investasi dan kemandirian fiskal.

Menurut Syaparuddin dan Zulgani (2015) Terkait hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan kemandirian fiskal banyak yang berpendapat, bahwa daerah yang memiliki kemandirian fiskal dengan baik akan dapat mendorong percepatan pertumbuhan ekonominya. Dengan semakin mandirinya suatu daerah akan menciptakan otonomi yang lebih leluasa dalam menyusun perencanaan dan penganggaran terhadap persoalan pembangunan termasuk yang terkait dengan percepatan pertumbuhan ekonomi, misalnya pembangunan infrastruktur untuk menarik masuknya investasi. Sementara itu pertumbuhan ekonomi yang cepat merupakan cerminan berkembangnya kegiatan ekonomi dari berbagai sektor dan memberi peluang terciptanya sumber-sumber penerimaan PAD baru atau bertambahnya objek-objek sumber PAD baru terutama melalui pajak daerah dan retribusi daerah. Guna membuktikan apakah pertumbuhan ekonomi dan kemandirian fiskal provinsi di Indonesia memiliki hubungan kausalitas, penting untuk dilakukan penelitian.

Menurut Faridi (2011) dalam literatur terbaru, telah mengamati banyak studi tentang masalah desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi di berbagai negara. Namun, hasil yang tidak pasti ditemukan. Temuan dari beberapa studi menunjukkan hubungan positif antara pertumbuhan ekonomi dan desentralisasi fiskal, sedangkan studi lainnya memberikan hubungan yang negatif. Alasan utama dari temuan yang tidak pasti ini mungkin karena ukuran desentralisasi fiskal yang berbeda telah digunakan oleh peneliti yang berbeda. Dari tinjauan pustaka, jelas bahwa pengukuran alokasi otoritas yang akurat itu tidak memberikan pengertian yang jelas (Bird, 2000). Penggunaan ukuran desentralisasi fiskal yang salah atau

tidak jelas dapat memberikan kesimpulan yang salah tentang pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi (Ebel dan Yilmaz, 2002). Menurut Akai dan Skata (2002) penggunaan langkah-langkah yang cacat atau salah oleh beberapa penulis memberikan hubungan terbalik antara pertumbuhan ekonomi dan desentralisasi fiskal. Kebijakan desentralisasi fiskal yang terbaik dan efektif terdiri dari (i) pembelanjaan yang sesuai (ii) pemungutan pajak dan pendapatan yang sesuai dan (iii) desain yang efisien dari sistem transfer dan implementasinya yang tepat (Malik S. *et al*, 2006).

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka menarik untuk melakukan penelitian tentang **“Indeks Kemandirian Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia: Analisis Data Panel Provinsi Indonesia”**. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan kepada pengembangan pengetahuan, terkait dengan topik penelitian tentang pembangunan di daerah, dan dapat memberikan kontribusi kepada alternatif kebijakan yang terkait dengan permasalahan-permasalahan ekonomi di daerah.

1.2. Rumusan Masalah

Permasalahan yang ingin dikaji dalam penelitian ini untuk mengetahui apakah ada hubungan kemandirian fiskal dengan pertumbuhan ekonomi provinsi di Indonesia. Sehingga berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimana hubungan indeks kemandirian fiskal daerah dengan pertumbuhan ekonomi provinsi di Indonesia ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis hubungan indeks kemandirian fiskal daerah dengan pertumbuhan ekonomi provinsi di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis, penelitian ini bertujuan untuk memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu pemerintahan, khususnya pengembangan penelitian yang berbasis kuantitatif maupun kualitatif. Lebih jauh, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang indeks kemandirian fiskal dan pertumbuhan ekonomi provinsi di Indonesia.
2. Secara praktisi, diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahan untuk meningkatkan indeks kemandirian fiskal dan pertumbuhan ekonomi provinsi di Indonesia.