

DISERTASI

**PENGARUH DESENTRALISASI FISKAL TERHADAP
KETIMPANGAN PENDAPATAN MELALUI INVESTASI,
PERTUMBUHAN EKONOMI, STRUKTUR EKONOMI DAN
KESEMPATAN KERJA DI KALIMANTAN TIMUR**

***THE EFFECT OF FISCAL DECENTRALIZATION ON INCOME
INEQUALITY THROUGH INVESTMENT, ECONOMIC GROWTH,
ECONOMIC STRUCTURE AND
EMPLOYMENT IN EAST KALIMANTAN***

Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor

Disusun dan diajukan oleh

**JULIANSYAH ROY
P0500308031**



kepada

**PROGRAM DOKTOR ILMU EKONOMI
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

DISERTASI

**PENGARUH DESENTRALISASI FISKAL TERHADAP
KETIMPANGAN PENDAPATAN MELALUI INVESTASI,
PERTUMBUHAN EKONOMI, STRUKTUR EKONOMI DAN
KESEMPATAN KERJA DI KALIMANTAN TIMUR**

***THE EFFECT OF FISCAL DECENTRALIZATION ON INCOME
INEQUALITY THROUGH INVESTMENT, ECONOMIC GROWTH,
ECONOMIC STRUCTURE AND
EMPLOYMENT IN EAST KALIMANTAN***

Disusun dan diajukan oleh :

**JULIANSYAH ROY
P0500308031**

Telah diperiksa dan disetujui diuji

Makassar, 9 November 2013

Promotor

Prof. Dr. H. Basri Hasanuddin, MA
NIP. 19391106 196109 1 001

Kopromotor I

Kopromotor II

Dr. Tadjuddin Parenta, MA
NIP. 19460125 197603 1 002

Dr. Agus Salim, M.Si
NIP. 19670817 199103 1 006

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

N a m a : Juliansyah Roy

N I M : P0500308031

Program Studi : Ilmu Ekonomi

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Disertasi yang berjudul

Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Ketimpangan Pendapatan melalui Investasi, Pertumbuhan Ekonomi, Struktur Ekonomi dan Kesempatan Kerja di Kalimantan Timur

Adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan/ditulis/diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka

Apabila di kemudian hari ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsure-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, November 2013

Yang membuat pernyataan,

Juliansyah Roy

PRAKATA

Puji dan syukur peneliti panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas berkat dan karunia-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan disertasi ini. Disertasi ini merupakan tugas akhir untuk mencapai gelar Doktor (Dr) pada Program Pendidikan Doktor Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin.

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terselesaikannya disertasi ini. Ucapan terima kasih peneliti sampaikan kepada bapak Prof. Dr. Basri Hasanuddin, MA, Dr. Tadjuddin Parenta, MA dan Dr. Agussalim, S.E., M.Si sebagai di penasehat atas waktu yang telah diluangkan untuk membimbing, memberi motivasi dan memberi bantuan literatur serta diskusi-diskusi yang telah dilakukan serta terima kasih juga peneliti ucapkan kepada tim penguji baik penguji eksternal dan penguji internal.

Ucapan terima kasih juga peneliti tujukan kepada segenap pimpinan dan staf Kantor Dispenda, BPS dan Bappeda di lingkungan Provinsi Kalimantan Timur yang telah memberikan andil yang sangat besar dalam penelitian ini khusus bantuan data yang terkati peneltian ini. semoga bantuan yang diberikan oleh semua pihak mendapat balasan dari Allah SWT

Terakhir, ucapan terima kasih kepada ayah dan ibu, saudara-saudara beserta isteri dan anak-anak tercinta peneliti atas bantuan, nasihat dan motivasi yang diberikan selama penelitian disertasi ini. Semoga semua

pihak mendapat kebaikan dari-Nya atas bantuan yang diberikan hingga disertasi ini terselesaikan dengan baik.

Disertasi ini masih jauh dari sempurna walaupun telah menerima bantuan dari berbagai pihak. Apabila terdapat kesalahan-kesalahan dalam disertasi ini sepenuhnya menjadi tanggungjawab peneliti dan bukan para pemberi bantuan. Kritik dan saran yang membangun akan lebih menyempurnakan disertasi ini.

Makassar, November 2013

Peneliti

ABSTRAK

JULIANSYAH ROY, Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Ketimpangan Pendapatan melalui Investasi, Pertumbuhan Ekonomi, Struktur Ekonomi dan Kesempatan Kerja di Kalimantan Timur (dibimbing oleh **Basri Hasanuddin, Tadjuddin Parenta, Agussalim**)

Penelitian ini bertujuan mengetahui pengaruh langsung dan tidak langsung penerimaan pajak daerah, penerimaan retribusi daerah, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil terhadap ketimpangan pendapatan melalui investasi, pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi dan kesempatan kerja.

Penelitian ini menggunakan desain ekplanatoris. Jenis data yang digunakan adalah data panel yang merupakan gabungan antara data 13 kabupaten dan kota dari tahun 2006 sampai dengan 2011. Model analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah structural equation model (SEM).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerimaan pajak daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap investasi dan kesempatan kerja akan tetapi berpengaruh negatif dan signifikan terhadap struktur ekonomi sedangkan terhadap pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan pendapatan, penerimaan pajak daerah berpengaruh negatif dan tidak signifikan. Penerimaan retribusi daerah berpengaruh negatif dan signifikan terhadap investasi akan tetapi berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dan struktur ekonomi kemudian penerimaan retribusi daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kesempatan kerja akan tetapi berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap ketimpangan pendapatan. Dana alokasi khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap investasi akan tetapi berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap struktur ekonomi dan ketimpangan pendapatan, sedangkan terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja, dana alokasi khusus berpengaruh positif dan tidak signifikan. Dana bagi hasil berpengaruh positif dan signifikan terhadap investasi, struktur ekonomi dan kesempatan kerja, kemudian dana bagi hasil berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap ketimpangan pendapatan akan tetapi berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.

Kata Kunci: Desentralisasi fiskal, penerimaan pajak daerah, penerimaan retribusi daerah, dana alokasi khusus, dana bagi hasil, investasi, pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi, kesempatan kerja dan ketimpangan pendapatan

ABSTRACT

Juliansyah Roy, The Effect of Fiscal Decentralization on Income Inequality through Investment, Economic Growth, Economic Structure and Employment in East Kalimantan supervised by **Basri Hasanuddin, Tadjuddin Parenta and Agussalim**.

This study aims to determine the effect of direct and indirect local tax revenue, local retribution revenue, special allocation and revenue-sharing of funds for the results of inequality of income through investment, economic growth, economic structure and employment.

The design of this study explanatory. Type of data used is panel data which is a combination of a data 13 counties and cities from 2006 to 2011. The analysis model used in this study is structural equation model (SEM).

The results showed that the local tax revenue positive and significant effect on investment and employment but a negative and significant effect on economic structure whereas on economic growth and income inequality, local tax revenue has positive and not significant effect. Local retribution revenue a negative and significant effect on investment but negative and not significant effect on economic growth and economic structure and then local retribution revenue a positive and significant effect on employment but a positive and not significant effect on income inequality. Special allocation of funds a positive dan significant effect on investment but positive and not significant effect on economic structure and income inequality whereas on economic growth and employment, special allocation of funds has positive dan not significant effect. Revenue-sharing of fund a positive and significant effect on investment, economic structure and employment and then revenue-sharing of fund a positive and not significant effect on income inequality but negative and not significant effect on economic growth.

Keywords: Fiscal decentralization, local tax revenue, local retribution revenue, special allocation of funds, revenue-sharing of fund, investment, economic growth, economic structure, employment and income inequality

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	iii
PRAKATA	iv
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Masalah Penelitian	27
C. Tujuan Penelitian	28
D. Manfaat Penelitian	28
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Desentralisasi	31
B. Perkembangan Teori Desentralisasi Fiskal	35
1. Teori Desentralisasi Fiskal Tradisional	40
2. Teori Desentralisasi Baru	49
3. Perdebatan Desentralisasi Fiskal	57
C. Desentralisasi Fiskal di Indonesia	61
D. Beberapa Teori Pendukung	65
1. Teori Pajak, Retribusi dan Pengeluaran pemerintah	65
2. Teori Ketimpangan Pendapatan	67
3. Teori Pertumbuhan Neo Klasik	69
E. Keterkaitan Antar Variabel (Tinjauan Teoritis dan Empiris)	71
1. Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Investasi	71
2. Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi	73
3. Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Struktur Ekonomi	87
4. Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Kesempatan Kerja	90
5. Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Ketimpangan	92
6. Hubungan Investasi terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Struktur Ekonomi, Kesempatan Kerja dan Ketimpangan	96
7. Hubungan Pertumbuhan Ekonomi, Struktur Ekonomi, Kesempatan Kerja dan Ketimpangan	99

8. Hubungan Struktur Ekonomi, Kesempatan Kerja dan Ketimpangan	104
9. Hubungan Kesempatan Kerja dan Ketimpangan	105
F. Penelitian Terdahulu	106
BAB III KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS PENELITIAN	
A. Kerangka Konseptual	119
B. Hipotesis Penelitian	134
BAB IV METODE PENELITIAN	
A. Rancangan Penelitian	135
B. Metode Pengumpulan Data	136
C. Metode Analisis Data	137
D. Defenisi Operasional	163
BAB V HASIL PENELITIAN	
A. Gambaran Umum	165
B. Penerimaan Daerah	170
C. Transfer Daerah	172
D. Investasi Swasta	174
E. Pertumbuhan dan Struktur Ekonomi	180
F. Ketenagakerjaan	186
G. Ketimpangan Pendapatan	188
H. Analisis dan Pengujian Hipotesis	191
1. Uji Normalitas	192
2. Uji Goodness of Fit Struktural Equation Model (SEM)	192
3. Uji Hubungan Kausalitas (Hubungan Fungsional)	194
a. Pengaruh Langsung (<i>Direct Effect</i>)	194
b. Pengaruh Tidak Langsung (<i>Indirect Effect</i>)	202
c. Pengaruh Total (<i>Total Effect</i>)	203
4. Hasil Pengujian Hipotesis Penelitian	204
BAB VI PEMBAHASAN	
A. Pengaruh penerimaan pajak daerah, penerimaan retribusi daerah, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil terhadap Investasi	210
B. Pengaruh penerimaan pajak daerah, penerimaan retribusi daerah, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil melalui Investasi terhadap pertumbuhan ekonomi	213

C. Pengaruh penerimaan pajak daerah, penerimaan retribusi daerah, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil melalui Investasi dan pertumbuhan ekonomi terhadap struktur ekonomi	226
D. Pengaruh penerimaan pajak daerah, penerimaan retribusi daerah, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil melalui Investasi, pertumbuhan ekonomi dan struktur ekonomi terhadap kesempatan kerja	242
E. Pengaruh penerimaan pajak daerah, penerimaan retribusi daerah, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil melalui Investasi, pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi dan kesempatan kerja terhadap ketimpangan pendapatan	269
F. Implikasi Teoretis dan Empiris Hasil Penelitian	322
G. Keterbatasan Penelitian	325
BAB VII KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	326
B. Saran	329
DAFTAR PUSTAKA	331
LAMPIRAN	336

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1.1 Perkembangan Daerah Pemekaran di Provinsi Kalimantan Timur	5
1.2 PDRB Perkapita Kalimantan Timur dan Indonesia Tahun 2006 – 2009	6
1.3 Jumlah penduduk miskin di Provinsi Kalimantan Timur (dalam Ribuan)	6
1.4 Gini Rasio kabupaten dan kota di Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2007	7
2.1 Ringkasan Penelitian Terdahulu	109
3.1 Peta Teori/Empiris sebagai Landasan Penelitian	123
3.2 Matrik Keterkaitan Antar Variabel Penelitian	131
4.1 Kriteria Penerimaan <i>Simultaneous Equation models</i> (SEM)	162
4.2 Operasional Variabel Penelitian	164
5.1 Persentase Komponen Penerimaan Pendapatan Asli Daerah di Kalimantan Timur	172
5.2 Uji <i>Goodness Of Fit</i> Untuk Model SEM	193
5.3 Hasil Estimasi Nilai-Nilai Intercept Berdasarkan Model SEM	194
5.4 Hasil Estimasi Parameter Pengaruh Langsung Antar Variabel Berdasarkan Model SEM	194
5.5 Matrik Pengaruh Langsung Antar Variabel	198
5.6 Hasil Estimasi Parameter Pengaruh Tidak Langsung Masing-Masing Variabel Eksogen Terhadap Variabel Endogen	202
5.7 Hasil Estimasi Parameter Total Pengaruh Variabel Eksogen Terhadap Variabel Endogen	204

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1.1 Perkembangan Dana Perimbangan Tahun 2001 – 2008 (Rp. Triliun)	2
1.2 Perkembangan Jumlah Pemerintahan Daerah di Indonesia Tahun 1998 – 2008	4
1.3 Kontribusi Sektoral terhadap Total PDRB Kabupaten dan Kota di Provinsi Kalimantan Timur	8
2.1 Komponen Penerimaan Daerah di Era Desentralisasi Fiskal	63
3.1 Kerangka Konseptual Penelitian	133
5.1 Grafik Pendapatan Daerah kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Timur	170
5.2 Grafik Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Timur	171
5.3 Grafik Dana Perimbangan Kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Timur	173
5.4 Grafik Persentase Komponen Pendapatan Daerah dari Dana Bagi hasil SDA di Kalimantan Timur	174
5.5 Grafik Realisasi Penanaman Modal Asing (PMA) di Provinsi Kalimantan Timur	176
5.6 Grafik Realisasi Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) di Provinsi Kalimantan Timur	177
5.7 Grafik Realisasi Penanaman Modal Asing (PMA) Menurut Sektor Ekonomi di Kalimantan Timur	178
5.8 Grafik Realisasi Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) Menurut Sektor Ekonomi di Kalimantan Timur	179

5.9	Grafik Pembentukan Modal Tetap Bruto di Provinsi Kalimantan Timur	180
5.10	Grafik PDRB Kabupaten dan Kota Atas Dasar Harga Berlaku di Provinsi Kalimantan Timur	182
5.11	Grafik PDRB Kabupaten dan Kota Atas Dasar Konstan Tahun 2000 di Provinsi Kalimantan Timur	183
5.12	Grafik Pertumbuhan PDRB Kabupaten dan Kota Atas Dasar Konstan Tahun 2000 di Provinsi Kalimantan Timur	184
5.13	Grafik Struktur Ekonomi Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Timur (dalam persen)	185
5.14	Grafik Jumlah Penduduk Kabupaten dan Kota di Provinsi Kalimantan Timur	186
5.15	Grafik Angkatan Kerja Kabupaten dan Kota di Provinsi Kalimantan Timur	187
5.16	Grafik Kesempatan Kerja Kabupaten dan Kota di Provinsi Kalimantan Timur	188
5.17	Grafik Distribusi Pendapatan 40 % terendah Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Timur	189
5.18	Grafik Distribusi Pendapatan 40 % Sedang Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Timur	189
5.19	Grafik Distribusi Pendapatan 20 % Tinggi Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Timur	190
5.20	Grafik Gini Rasio Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Timur	191
5.21	Hasil Estimasi Variabel Eksogen terhadap Variabel Endogen	201

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran		Halaman
1	Data Input Variabel Penelitian	345
2	Output SEM AMOS	359
3.	Reduce Form	367

BAB I

PENDAHULUAN

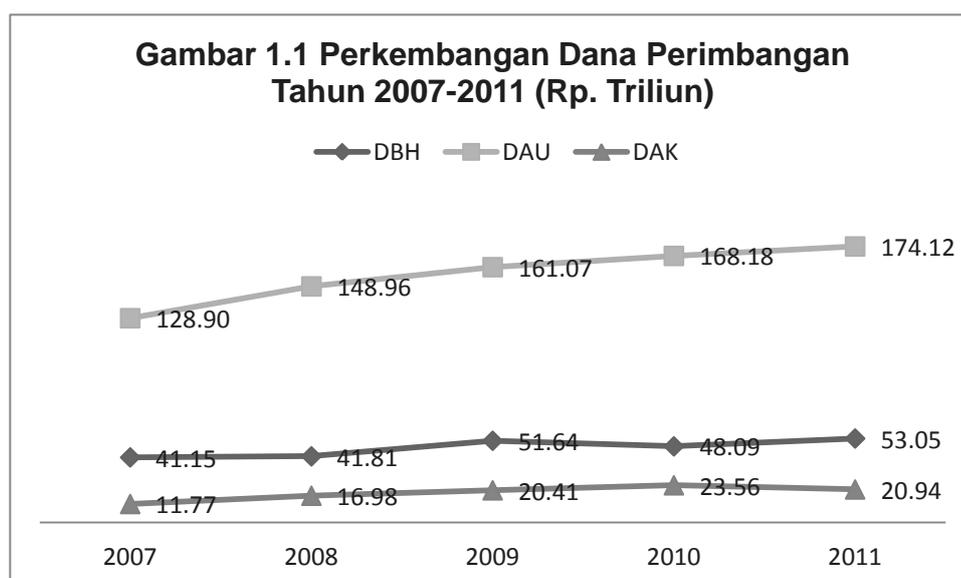
A. Latar Belakang

Di Indonesia, desentralisasi fiskal mulai hangat dibicarakan sejak bergulirnya era reformasi pasca runtuhnya tembok kekuasaan pemerintahan orde baru. Sistem pemerintahan sentralistis yang selama ini dianut pemerintahan baru dianggap tidak mampu membawa kesejahteraan dan kemakmuran bagi masyarakat luas sehingga memunculkan tuntutan kewenangan yang lebih besar dari daerah untuk melaksanakan pembangunan.

Meskipun begitu, desentralisasi fiskal di Indonesia sebenarnya bukan merupakan konsep baru. Pada masa orde baru, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dilakukan pemerintah dengan dibarengi dengan kontrol yang ketat terhadap militer dan birokrasi, sehingga pada akhirnya relasi pusat-daerah periode orde baru lebih cenderung bergerak ke arah kutub sentralisasi dari pada kutub desentralisasi. Menurut Jakti dalam Hidayat (2005) setidaknya ada dua alasan utama mengapa rezim orde baru cenderung melakukan sentralisasi kekuasaan. Pertama, secara politis, hal itu berkaitan dengan menciptakan stabilitas politik dan ketahanan nasional yang kuat. Kedua, dalam dimensi ekonomi, sentralisasi kekuasaan tersebut berkaitan dengan kehadiran model neo-keynesian yang telah dijadikan landasan konseptual oleh para teknokrat dalam mendesain kebijakan pembangunan ekonomi orde baru.

Reformasi yang diwujudkan dengan pelaksanaan otonomi daerah, diharapkan tidak hanya dapat dilihat dari seberapa besar dana perimbangan yang diperoleh, tetapi juga perbaikan dan perubahan terhadap pengelolaan keuangan daerah, agar mampu memberikan aspek keadilan, transparansi, rasional, partisipatif dan bertanggung jawab dalam pelaksanaannya.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia ditandai dengan proses pengalihan sumber keuangan bagi daerah dalam jumlah yang sangat signifikan. Pada awal desentralisasi fiskal, transfer ke daerah berupa Dana Perimbangan (DAPER) sebesar Rp. 191,85 triliun, dan meningkat pada tahun 2008 menjadi Rp. 207,74 triliun. Tahun 2009 Dana Perimbangan mencapai Rp. 233,11 triliun atau meningkat sebesar 15,2 persen dari tahun sebelumnya. Sampai tahun 2011, besarnya dana perimbangan telah mencapai Rp. 248,11 triliun. Secara jelas, besarnya transfer ke daerah ini dapat dilihat pada gambar berikut;



Sumber: Depkeu, APBN 2011

Berdasarkan gambar di atas juga dapat dilihat bahwa sebagian besar dana perimbangan yang ditransferkan kepada pemerintah daerah adalah berupa Dana Alokasi Umum (DAU), diikuti oleh Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Besarnya DAU hingga tahun 2008 mencapai Rp. 179,5 triliun rupiah atau sekitar 64,4 persen dari total dana perimbangan pada tahun yang sama. Secara absolut, besarnya DAU ini meningkat jauh dari jumlah DAU pada tahun 2004 yang hanya sebesar Rp. 60,3 triliun, akan tetapi secara proporsi DAU tahun 2011 ini sedikit menurun dibandingkan tahun awal desentralisasi yang mencapai 74,3 persen.

Sementara itu, porsi DBH menunjukkan trend yang semakin baik. Tahun 2011 DBH mencapai Rp. 53,05 triliun atau jauh lebih besar dibandingkan DBH tahun 2007 yang sebesar Rp. 41,15 triliun. Secara proporsi, DBH ini juga mengalami peningkatan, yakni dari 25,5 persen di tahun 2007 menjadi sebesar 28,1 persen dari total dana perimbangan pada tahun 2011. Begitu juga jika dilihat pada transfer DAK tahun 2011 yang telah mencapai Rp. 20,94 triliun. Jumlah DAK ini jauh lebih besar dibanding DAK tahun 2007 yang hanya sebesar 11,77 triliun, bahkan pada tahun 2001 dan 2002, transfer DAK ini belum dialokasikan ke dalam dana perimbangan untuk pemerintah daerah.

Selain transfer ke daerah yang mengalami pelonjakan drastis, desentralisasi dan otonomi daerah ini juga diwarnai oleh maraknya pembentukan daerah baru atau pemekaran wilayah, baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota. Jika pada tahun 2002 jumlah provinsi yang ada di Indonesia berjumlah 31 propinsi, maka pada tahun 2006 bertambah menjadi

33 provinsi atau meningkat 6 persen (lihat grafik 1.2). Begitu juga daerah kabupaten yang hanya semula hanya berjumlah 302 pada tahun 2002, di tahun 2006 mencapai 349 kabupaten atau meningkat 13,4 persen. Sedangkan daerah kota yang semula berjumlah 89 menjadi 91 daerah di tahun 2006. Sedangkan sejak tahun 2009 sampai dengan tahun 2011 jumlah provinsi, kabupaten dan kota tidak mengalami perubahan dengan jumlah provinsi sebanyak 33, kabupaten sebanyak 399 dan kota sebanyak 98.



Sumber: BPS, Indikator Sosial Ekonomi Indonesia tahun 2011

Pembentukan daerah baru atau pemekaran wilayah tersebut terjadi secara luas, tidak hanya terjadi pada daerah yang secara geografis kaya akan sumber daya alam ataupun memiliki potensi industri dan perdagangan yang dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan daerah, tetapi juga terjadi pada daerah yang miskin sumber daya alam dan terbelakang secara ekonomi, sehingga pada akhirnya pemekaran tersebut menjadi beban fiskal bagi APBN. Penerimaan daerah sangat bergantung pada bantuan keuangan/transfer pemerintah pusat, terutama DAU, artinya pemekaran ini

tidak mencerminkan timbulnya kemandirian sebagaimana tujuan dilaksanakannya otonomi daerah.

Mengikuti fenomena yang terjadi secara nasional, pemekaran wilayah di provinsi Kalimantan Timur juga terjadi secara signifikan. Sejak tahun 1999 banyak terjadi perubahan wilayah administratif sebagai akibat adanya pembentukan daerah baru, antara lain berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 terbentuknya Kabupaten Kutai Barat, Kutai Timur, Malinau, Nunukan, Kota Tarakan dan Kota Bontang serta berdasarkan UU No. 2 Tahun 2002 yang menjadi dasar pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara. Kabupaten termuda yaitu kabupaten Tanah Tidung yang terbentuk berdasarkan UU No. 34 tahun 2007. Sehingga saat ini Provinsi Kalimantan Timur terdiri atas 10 kabupaten dan 4 kota, dari sebelumnya yang hanya terdiri atas 4 kabupaten dan 2 kota. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada table berikut;

Tabel 1.1 Perkembangan Daerah Pemekaran di Provinsi Kalimantan Timur

No	Kota/Kabupaten	Dasar Hukum	Keterangan
1	Kota Samarinda	UU No. 72 1959	Daerah Induk
2	Kota Balikpapan	UU No. 72 1959	Daerah induk
3	Kutai	UU No. 72 1959	Daerah Induk
4	Pasir	UU No. 72 1959	Daerah induk
5	Berau	UU No. 72 1959	Daerah Induk
6	Bulungan	UU No. 72 1959	Daerah induk
7	Kutai Barat	UU No. 22 1999	Pemekaran Kutai
8	Kutai Timur	UU No. 22 1999	Pemekaran Kutai
9	Malinau	UU No. 22 1999	Pemekaran Bulungan
10	Nunukan	UU No. 22 1999	Pemekaran Bulungan
11	Kota Tarakan	UU No. 22 1999	Pemekaran Bulungan
12	Kota Bontang	UU No. 22 1999	Pemekaran Kutai
13	Penajam Paser Utara	UU No. 02 2002	Pemekaran Pasir
14	Tanah Tidung	UU N0. 34 2007	Pemekaran Bulungan

Sumber: Sekda Provinsi Kalimantan Timur, 2011.

Meski terjadi euforia terhadap kebijakan desentralisasi, implementasi desentralisasi fiskal di Provinsi Kalimantan Timur hingga saat ini cenderung belum mampu membawa peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal. Jika dilihat dari indikator PDRB per kapita, Provinsi Kalimantan Timur seharusnya bisa lebih maju dibanding provinsi lain, mengingat tingginya PDRB perkapita bahkan lebih tinggi dari PDRB perkapita nasional seperti terlihat pada tabel 1.2.

Tabel 1.2 PDRB Perkapita Kalimantan Timur dan Indonesia Tahun 2006 – 2011

Tahun	PDRB Perkapita (Harga Berlaku)		PDRB Perkapita (Harga Konstan)	
	Kaltim	Indonesia	Kaltim	Indonesia
2006	27,824,197	15,028,519	16,187,002	8,313,201
2007	32,401,767	17,509,565	16,531,372	8,205,504
2008	43,165,925	21,666,748	16,905,611	9,112,051
2009	47,816,116	24,201,805	17,402,207	9,409,086
2010	52,875,859	26,786,768	18,638,990	9,616,611
2011	57,834,290	30,424,351	19,325,892	10,102,168

Sumber: BPS, Statistik Indonesia 2011 dan Kaltim Dalam Angka 2011

Akan tetapi hal tersebut bertolak belakang apabila melihat kenyataan bahwa masih banyak jumlah penduduk miskin di Provinsi Kalimantan Timur seperti terlihat pada tabel 3.

Tabel 1.3 Jumlah penduduk miskin di Provinsi Kalimantan Timur (dalam Ribuan)

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin		Jumlah
	Perkotaan	Pedesaan	
Maret 2007	136,10	188,70	324,80
Maret 2008	110,40	176,10	286,40
Maret 2009	77,10	162,20	239,20
Maret 2010	79,24	163,76	285,00
Maret 2011	92,14	155,77	247,90

Sumber: BPS, Statistik Indonesia 2011.

Jumlah penduduk miskin di Provinsi Kalimantan Timur relatif fluktuatif khususnya penduduk miskin di daerah perkotaan sedangkan di daerah pedesaan jumlah penduduk miskin cenderung mengalami penurunan meskipun demikian penduduk miskin dipedesaan tetap merupakan penyumbang kemiskinan terbesar khususnya di Provinsi Kalimantan Timur. Disisi lain ketimpangan juga masih menjadi persoalan di provinsi ini meskipun masih tergolong rendah seperti terlihat pada tabel berikut ini.

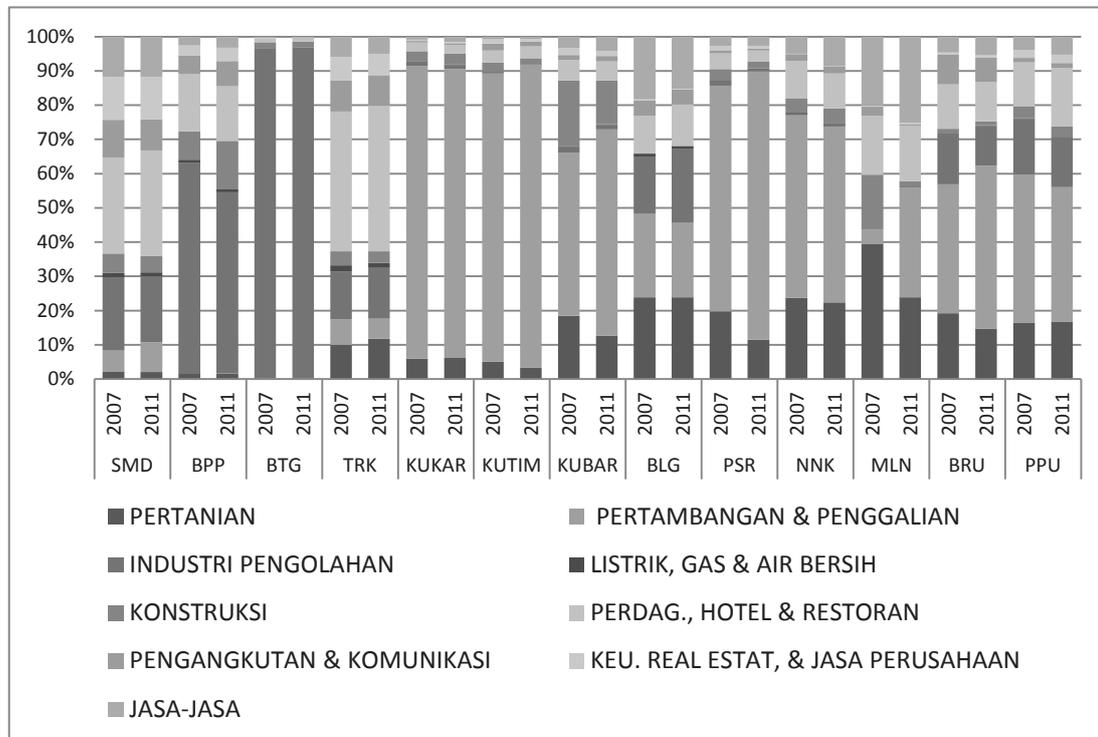
Tabel 1.4 Gini Rasio Kabupaten dan Kota di Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2011.

No	Kabupaten/Kota	Gini Rasio
1	Pasir	0,254
2	Nunukan	0,271
3	Penajam Paser Utara	0,227
4	Bontang	0,184
5	Malinau	0,208
6	Bulungan	0,291
7	Samarinda	0,131
8	Berau	0,183
9	Tarakan	0,201
10	Kutai Timur	0,225
11	Kutai Barat	0,254
12	Kutai Kartanegara	0,222
13	Balikpapan	0,138

Sumber: BPS Kalimantan Timur

Kemudian struktur ekonomi Kalimantan Timur memiliki keunikan atau relatif berbeda dengan provinsi lain dimana struktur ekonomi Kalimantan Timur lebih didominasi oleh sektor pertambangan dan penggalian dan sektor industri pengolahan minyak dan gas, hal ini sesuai dengan jargon bahwa Kalimantan Timur merupakan daerah yang kaya akan sumberdaya alam. (lihat gambar 1.3)

Gambar 1.3. Kontribusi Sektoral terhadap Total PDRB Kabupaten dan Kota di Provinsi Kalimantan Timur



Struktur ekonomi kabupaten dan kota di Kalimantan Timur lebih didominasi kontribusi dari sektor pertambangan dan penggalian seperti Kabupaten Kutai Kartanegara, Kutai Timur dan Kutai Barat, sektor industri pengolahan seperti Kota Balikpapan dan Bontang dalam hal ini industri pengolahan minyak dan gas. Potensi sumberdaya alam yang relatif berlimpah ini bisa menjadi sebuah kekuatan besar sekaligus juga bisa menjadi kelemahan apabila tidak dikelola dengan sebaik-baiknya.

Disisi lain, secara teoretis masalah utama dalam pembangunan ekonomi adalah peningkatan pendapatan nasional, pengurangan kesenjangan pendapatan dan penghapusan kemiskinan. Di beberapa negara terkadang menjadi sebuah dilema antara mementingkan pertumbuhan ekonomi atau mengurangi kesenjangan pendapatan (Deiningger dan Olinto:

2000). Pertumbuhan yang tinggi belum tentu memberi jaminan bahwa kesenjangan pendapatan akan rendah. Banyak Negara Sedang Berkembang (NSB) yang mempunyai pertumbuhan ($\pm > 7\%$ /tahun), tetapi tingkat kesenjangan pendapatan dan kemiskinannya juga tinggi. Hal ini menimbulkan tuntutan untuk lebih mementingkan pengurangan kesenjangan pendapatan daripada peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Pandangan tradisional tentang kesenjangan berpendapat bahwa kesenjangan merupakan *necessary condition* dan insentif yang baik bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi. Argumen dasarnya bahwa pendapatan yang tinggi pengusaha dan perorangan akan menaikkan tabungan, tabungan yang tinggi akan meningkatkan investasi dan pertumbuhan ekonomi (Kusumo,1994). Setelah itu baru mekanisme *trickle down effect* berjalan, dengan melalui program perpajakan dan subsidi. Pengalaman di negara-negara maju *trickle down effect* terjadi dalam waktu yang lama. Sedangkan kondisi kesenjangan pendapatan di negara sedang berkembang menghendaki penyelesaian masalah secepatnya, untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat. Argumen ini yang menyebabkan meluasnya penumpukan kekayaan para elite penguasa.

Menurut Gunar Myrdal proses pembangunan ekonomi yang berlangsung di tiap negara menghasilkan hubungan sirkuler yang menyebabkan si kaya semakin kaya dan si miskin semakin miskin. *Backwash effect* (dampak balik) cenderung lebih besar daripada *spread effect* (dampak sebar) (Jhingan, 2004). Peranan bebas kekuatan pasar dan perdagangan bebas menghambat potensi ekspor negara terbelakang,

sehingga memperparah kesenjangan ekspor. Kesenjangan internasional dan menyebabkan kesenjangan regional, bisa menghambat pertumbuhan ekonomi negara sedang berkembang yang berdampak semakin kecilnya pendapatan perkapita.

Pandangan berbeda diberikan oleh Todaro: “...*why greater equality in developing countries may in fact be condition for self-sustaining economic growth*” (Todaro; 2000;). Pendapat Todaro ini berdasarkan beberapa argumen sebagai berikut: 1) Pemerataan pendapatan akan meningkatkan akses masyarakat terhadap kredit, pembiayaan sekolah, dan asuransi, 2) Berdasarkan data di negara sedang berkembang kemampuan menabung dan berinvestasi ke dalam negeri orang-orang kaya rendah, 3) Pemerataan akan meningkatkan taraf hidup serta produktivitas kerja, 4) Pemerataan akan meningkatkan daya beli masyarakat, 5) Pemerataan akan meningkatkan peran serta aktif masyarakat dalam pembangunan. Dengan pemerataan distribusi pendapatan yang baik dapat mengeliminir permasalahan-permasalahan sosial ekonomi, bahkan dapat dijadikan modal untuk mempercepat proses pertumbuhan ekonomi.

Dalam kondisi pasar modal yang tidak sempurna (*capital market imperfection*) hubungan antara human capital dengan kesenjangan pendapatan maupun aset mempunyai *trade off* pada kemampuan investasi individu pada pembentukan sumber daya manusia (*human capital*). Pada penduduk miskin yang tak punya akses pada *capital market*, maka akan kesulitan untuk mendapatkan dana untuk membiayai investasi pada human capital maupun untuk kegiatan produksi (Bardhan dan Udhry, 1999).

Di negara-negara yang mengandalkan sektor pertanian (*agricultural economies*), peranan tanah sangat penting untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Penguasaan tanah yang berlebihan mengakibatkan banyak petani tidak mempunyai tanah, sehingga menjadi petani penggarap. Hal ini berdampak kepada tingkat kesejahteraan petani, terutama kemampuan penduduk untuk membiayai pendidikan bagi anggota keluarganya, sehingga investasi ke sektor pendidikan menjadi berkurang. Maka kualitas sumber daya manusianya menjadi rendah. Pada kondisi ini peranan pemerintah sangat dibutuhkan untuk meningkatkan anggaran pendidikan, sehingga dapat dihasilkan tenaga kerja yang mempunyai skill yang baik.

Investasi memegang peranan penting dalam teori pembangunan, sehingga sering disebut sebagai *engine of growth*. Model-model pertumbuhan ekonomi klasik dan neoklasik mengandalkan investasi untuk bisa meningkatkan pertumbuhan ekonomi, karena dengan investasi yang tinggi akumulasi kapital dapat dicapai. Investasi yang bersifat penanaman modal langsung akan berdampak pada penyerapan tenaga kerja, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan output nasional.

Literatur terbaru menyatakan bahwa ada kemungkinan hubungan antara kesenjangan pendapatan dengan pertumbuhan ekonomi adalah negatif. Kesimpulan ini di dapat dari studi yang mendalam pada daerah yang mempunyai tingkat kesenjangan pendapatan yang tinggi dan terjadinya jebakan kemiskinan (*poverty trap*). Pengambil kebijakan dan organisasi internasional mempunyai tujuan untuk *me"face up to inequality"*. Sekarang

perhatian diberikan lebih banyak pada implikasi distribusi dari kebijakan makro ekonomi tradisional. Kebijakan diarahkan untuk mengidentifikasi situasi pada tingkat kesenjangan pendapatan tinggi dimungkinkan dapat merugikan kebijakan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan dan dapat menjelaskan ukuran yang akan mempromosikan pertumbuhan ekonomi dan redistribusi pendapatan (keadilan) pada saat yang bersamaan (Piketty, 1999), sehingga pertumbuhan ekonomi dengan pemerataan pendapatan akan dapat diwujudkan.

Hubungan kausalitas antara pertumbuhan ekonomi dengan pemerataan pendapatan perlu mendapatkan perhatian. Permasalahan yang lebih penting yaitu mengidentifikasi jalur yang menghubungkan antara pertumbuhan ekonomi dengan kesenjangan pendapatan. Hal ini diperlu dilakukan untuk menghasilkan kebijakan yang mendorong pertumbuhan ekonomi dengan pemerataan pendapatan. Kompleksitas permasalahan yang dihadapi oleh tiap negara berbeda-beda, tergantung oleh ciri dari masing-masing negara yang bersangkutan.

Reformasi yang dimulai beberapa tahun lalu di Indonesia telah merambah ke seluruh aspek kehidupan. Salah satu aspek reformasi yang dominan adalah aspek pemerintahan. Aspek pemerintahan yang dimaksud disini adalah aspek hubungan pemerintahan pusat dengan daerah. Pada aspek ini isu yang mencuat adalah adanya tuntutan otonomi yang lebih luas dan nyata yang harus diberikan kepada daerah. Oleh karenanya sejak tanggal 1 Januari 2001 Bangsa dan Negara Indonesia memulai babak baru dalam penyelenggaraan pemerintahan, dimana otonomi daerah dilaksanakan

di seluruh kota dan kabupaten. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah. Menurut United Nation Development Program (UNDP) bentuk-bentuk desentralisasi dalam era otonomi daerah adalah sebagai berikut; desentralisasi administratif, desentralisasi fiskal, desentralisasi politik, dan desentralisasi pelayanan.

Sampai saat ini, desentralisasi fiskal dan otonomi daerah merupakan topik pembicaraan yang selalu menarik untuk didiskusikan. Ini disebabkan studi tentang desentralisasi fiskal tidak hanya menjadi ranah ekonomi, tetapi memiliki keterkaitan erat dengan dimensi lain seperti politik, administratif, dan geografis. Selain itu hasil studi desentralisasi fiskal seringkali tidak menghasilkan kesimpulan yang sama diantara para peneliti dan peminat desentralisasi. Ada silang pendapat dengan masing-masing pihak memiliki argumentasi logis serta telah membuktikannya secara empiris. Dalam kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi, hasil studi dari beberapa ahli seperti Davoodi dan Zou (1998) serta Woller dan Phillips (1998) menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal tidak mempunyai dampak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang. Lebih jauh, Zhang dan Zou (1998) serta Xie, et all (1999) mendapatkan hasil bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi dan kurang menguntungkan bagi pembangunan. Sebaliknya, hasil studi limi (2005) dan Malik dkk (2006) menunjukkan hasil berbeda, yakni

bahwa desentralisasi fiskal mempunyai pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Atas fenomena ini, Breuss dan Eller (2004) menyatakan bahwa ada efek ambivalent dalam hubungan antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi, sehingga sulit untuk menarik rekomendasi yang tepat tentang bagaimana desentralisasi yang optimal. Lebih lanjut Breuss dan Eller menyimpulkan bahwa tidak ada kejelasan, atau hubungan otomatis desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi.

Pendapat lain menyatakan bahwa terdapat ambiguitas mengenai hubungan antara dua variable tersebut yakni apakah pertumbuhan ekonomi merupakan dampak dari desentralisasi fiskal atau justru sebaliknya. Bahl dan Linn (1992) berpendapat bahwa pendelegasian sebagian urusan keuangan publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan konsekuensi dari pencapaian taraf hidup masyarakat yang lebih baik. Pernyataan ini didukung oleh dua argumen sebagai berikut. Pertama, *median vote theory* yang memaparkan tentang respon dunia usaha atas selera dan preferensi masyarakat daerah. Pelayanan publik disesuaikan dengan kehendak dan permintaan masyarakat setempat. Kedua, *fiscal mobility theory* yang menggambarkan tingkat mobilitas penduduk antar daerah yang dipicu oleh tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih tinggi. Perbaikan kualitas hidup orang akan mendorong mereka untuk memilih daerah yang menyediakan pelayanan publik yang lebih baik.

Bertolak belakang dari pendapat diatas bahwa sebelumnya, Oates (1972) menegaskan bahwa tingkat kemajuan ekonomi merupakan *outcome*

dari kesesuaian preferensi masyarakat dengan pemerintah daerah yang tercipta karena makin pentingnya peran pemerintah daerah dalam otonomi daerah. Secara teori, pendelegasian fiskal kepada pemerintah yang berada di level bawah diperkirakan memberikan peningkatan ekonomi mengingat pemerintah daerah memiliki kedekatan dengan masyarakatnya dan mempunyai keunggulan informasi dibandingkan dengan pemerintah pusat, sehingga dapat memberikan pelayanan publik yang benar-benar dibutuhkan di daerahnya. Respon yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap tuntutan masyarakat jauh lebih cepat karena mereka berhadapan langsung dengan penduduk daerah/kota yang bersangkutan.

Argumentasi lain yang mendasari adalah munculnya “kompetisi” atau persaingan antar daerah akan meningkatkan kesamaan pandangan antara apa yang diharapkan oleh masyarakat dengan suatu program yang dijalankan oleh pemerintahnya. Apabila pertumbuhan ekonomi daerah bervariasi dengan adanya perbedaan level desentralisasi fiskal, maka hal ini mengindikasikan bahwa pengeluaran pemerintah daerah mampu memacu pembangunan daerah melalui penyediaan sarana dan prasarana umum. (Davoodi dan Zou, 1998). Sejalan dengan hal tersebut, Oates (1993) berpendapat bahwa pembangunan ekonomi suatu daerah akan berimbang pada penciptaan sektor publik di daerah. Lebih lanjut dikatakan bahwa desentralisasi fiskal berpotensi memberikan kontribusi dalam bentuk peningkatan efisiensi pemerintahan dan laju pertumbuhan ekonomi. Disamping itu, berdasarkan hasil analisis atas 58 negara ditemukan bahwa

rendahnya tingkat desentralisasi fiskal akan mereduksi tingkat pendapatan per kapita masyarakat.

Meskipun demikian Hidayat (2005) berpendapat bahwa persoalan desentralisasi sesungguhnya belum mencapai suatu titik akhir. Perbedaan tersebut bukan berarti bahwa studi tentang desentralisasi sedang mengalami krisis. Ini adalah suatu proses untuk menemukan kerangka kerja yang lebih komprehensif dan aplikatif. Secara implisit ini berarti tantangan bagi pendukung desentralisasi untuk terus melakukan studi eksplorasi. Menurut Vazquez dan McNab (2001) agenda yang belum terselesaikan dalam teori dan praktek tentang desentralisasi fiskal adalah untuk memahami bagaimana desentralisasi fiskal mempengaruhi sasaran-sasaran ekonomi tradisional meliputi efisiensi ekonomi, keadilan fiskal secara horizontal, dan stabilitas ekonomi makro.

Secara prinsipil, munculnya gagasan tentang desentralisasi merupakan suatu antithesis atas struktur politik yang sentralistis. Dengan kata lain, karena struktur politik yang sentralistis cenderung melakukan unifikasi kekuasaan politik pada tangan pemerintah pusat, maka sebaliknya desentralisasi mengajukan gagasan tentang pembagian kekuasaan politik, dan/atau wewenang administrasi antara pemerintah pusat dan daerah (Hidayat, 2005). Lebih jauh, mengutip pendapat Allen, Kuncoro (2004) menyatakan bahwa timbulnya perhatian terhadap desentralisasi tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat dan populernya strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equality*), tetapi juga adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan

penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat. Karena itu dengan penuh keyakinan para pelopor desentralisasi mengajukan sederet panjang alasan dan argumen tentang pentingnya desentralisasi dalam perencanaan dan administrasi di Negara dunia ketiga. Perhatian terhadap desentralisasi fiskal sebagai mesin pertumbuhan ekonomi ini tidak hanya terbatas terhadap negara-negara berkembang, tetapi juga muncul dan menjadi agenda utama banyak negara-negara OECD (Vazquez dan McNab, 2001).

Salah satu desentralisasi yang paling banyak disoroti dan paling berpengaruh terhadap perkembangan daerah adalah desentraalisasi fiskal yang merupakan bagian penting dalam implementasi otonomi daerah. Kebijakan fiskal pada dasarnya alat atau instrumen pemerintah yang sangat penting peranannya dalam sistem perekonomian. Instrumen fiskal itu berguna untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, memperluas basis kegiatan ekonomi berbagai sektor, dan secara khusus memperluas lapangan usaha untuk menurunkan tingkat pengangguran . Dengan kebijakan fiskal, pemerintah dapat memanfaatkan sumber daya ekonomi untuk menyelesaikan berbagai permasalahan ekonomi yang dikehendakinya. Kebijakan fiskal juga sekaligus sebagai kesempatan emas untuk memberikan sinyal, baik bagi pelaku ekonomi, dunia usaha, investor, maupun yang lainnya.

Dalam konteks Negara berkembang, mengutip pendapat Smith, Hidayat (2005) menjelaskan bahwa sedikitnya ada tiga alasan utama mengapa sebagian besar Negara berkembang menganggap penting untuk

mengaplikasikan desentralisasi fiskal, yaitu; untuk menciptakan efisiensi penyelenggaraan administrasi pemerintahan, untuk memperluas otonomi daerah, dan pada beberapa kasus sebagai strategi untuk mengatasi instabilitas politik. Senada dengan itu Hirawan (2007) menyatakan bahwa otonomi daerah sebagai landasan dari pelaksanaan desentralisasi adalah untuk memenuhi tujuan demokratisasi dan demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Artinya, kebijakan desentralisasi ini dimaksudkan untuk menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang demokratis dan memberikan pelayanan masyarakat yang jauh lebih baik. Dengan adanya kewenangan yang luas bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan, maka diharapkan tujuan pembangunan ekonomi yang sasaran akhirnya adalah kesejahteraan masyarakat dapat lebih cepat tercapai.

Kajian tentang desentralisasi fiskal kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi telah diteliti dalam beberapa penelitian. akan tetapi kajian tentang dampak desentralisasi fiskal terhadap ketimpangan masih sangat terbatas. kajian yang pernah dilakukan dengan kasus satu negara antara lain Paddu (2010) untuk Indonesia, Kim et al (2003) untuk Korea, Akai dan Sakata (2004) untuk Amerika, Kamnbur dan Zang (2005) untuk Cina atau Bonet (2006) pada Kolombia (2002) dan Shankar & Shar (2003) dalam Paddu (2010). Namun hasil kajian dampak desentralisasi terhadap ketimpangan tidak dapat disimpulkan (*ambiguous*).

Menurut beberapa kajian, pemerintah pusat dianggap telah gagal dalam mencapai harapan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup,

pengentasan kemiskinan, distribusi pendapatan dan penyiapan pelayanan publik yang memadai (Oates, 1972). meskipun kabupaten dan kota merupakan inti penyedia pelayanan publik di daerah namun sangat sedikit kajian yang dilakukan terhadap kabupaten/kota yang semakin bertambah bebannya dalam era desentralisasi. Salah satu alasan kurangnya kajian yang dilakukan pada tingkat kabupaten/kota karena keterbatasan data pada pemerintah kabupaten/kota, Hal ini mendorong penulis mengambil kajian terhadap desentralisasi fiskal pada tingkat kabupaten/kota dan pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan pendapatan disamping penelitian Abd. Hamid Paddu yang menjadi inspirasi utama dalam penelitian ini.

Di era otonomi daerah, tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Upaya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah tidak akan memberikan arti apabila tidak diikuti dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah. Pemerintah daerah didorong untuk meningkatkan kemampuannya dalam mengumpulkan pendapatan asli daerah (PAD) dengan maksud agar subsidi dari pemerintah pusat dapat dikurangi dan mengurangi beban APBN.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), baik ditingkat provinsi maupun ditingkat kabupaten atau kota. Proses penyusunan anggaran pasca UU 22/1999 dan UU 32/2004 melibatkan dua pihak yaitu eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia

anggaran. Fungsi eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat draf/rancangan APBD yang hanya bisa diimplementasikan setelah disahkan oleh DPRD dalam proses ratifikasi anggaran. Penyusunan anggaran APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang kebijakan umum APBD dan prioritas serta plafon anggaran yang akan menjadi pedoman untuk menyusun anggaran pendapatan dan belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai kesepakatan yang telah dibuat bersama, kemudian rancangan APBD diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*) yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif.

Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD sebenarnya merupakan output pengalokasian sumberdaya. Adapun pengalokasian sumberdaya merupakan permasalahan dasar dalam penganggaran sektor publik (Key, 1940 dalam Fozzard, 2001). Keterbatasan sumberdaya sebagai pangkal masalah utama dalam pengalokasian anggaran sektor publik dapat diatasi dengan pendekatan ilmu ekonomi melalui berbagai teori tentang teknik dan prinsip seperti yang dikenal dalam *public expenditure management* (Fozzard, 2001). Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001).

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Saragih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Stine (1994) dalam Saragih (2003) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik. Anggaran merupakan suatu alat perencanaan mengenai pengeluaran dan penerimaan (atau pendapatan) di masa yang akan datang, umumnya disusun untuk satu tahun. Di samping itu anggaran

merupakan alat kontrol atau pengawasan terhadap baik pengeluaran maupun pendapatan di masa yang akan datang (Musgrave 1970, dalam Suparmoko, 2002).

Seperti halnya dengan pemerintah pusat yang menarik pajak untuk membiayai kegiatannya, maka pemerintah daerah juga menarik pajak untuk membiayai kegiatan pemerintah daerah, di samping sumber-sumber pendapatan lainnya. Pendapatan daerah, dapat berasal dari pendapatan asli daerah sendiri, pendapatan asli daerah yang berasal dari pembagian pendapatan asli daerah, dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan pendapatan daerah lainnya yang sah. Pendapatan asli daerah terdiri dari pajak dan penerimaan retribusi daerah, keuntungan perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah. Sebagai sumber pendapatan dari pemerintah daerah, Groves (1951) berpendapat bahwa setiap pajak harus memenuhi *Smith's canons* yang meliputi : a) unsur keadilan (*equity*), b) unsur kepastian (*certainty*), c) unsur kelayakan (*convenience*), dan d) efisien (*economy*), dan e) unsur ketepatan (*adequacy*).

Di samping itu beberapa ahli keuangan daerah seperti halnya (Nick Devas, Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey, dan Roy Kelly, 1989:58-90 dalam Suparmoko. 2002) mengusulkan beberapa tolak ukur untuk menilai keberhasilan penerimaan pajak daerah. Tolak ukur tersebut dikaitkan dengan hasil (*yield*), keadilan (*equity*), daya guna ekonomi (*economic efficiency*), kemampuan melaksanakan (*ability to implement*), dan kecocokan sebagai sumber pendapatan daerah (*suitability as a local revenue source*).

Beberapa jenis penerimaan pajak daerah yang menjadi sumber pendapatan pemerintah tingkat provinsi adalah a) pajak kendaraan bermotor, b) bea balik nama kendaraan bermotor, c) pajak bahan bakar kendaraan bermotor. Selanjutnya macam pajak yang dipungut di daerah kabupaten/kota dan menjadi sumber pendapatan daerah kabupaten atau kota diantaranya adalah a) pajak hotel dan restoran, b) pajak hiburan, c) pajak reklame, dan d) pajak penerangan jalan, e) pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan c, f) pajak pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan, g) serta pajak lainnya dapat ditetapkan asal memenuhi persyaratan untuk menjadi pajak baru.

Salah satu desentralisasi yang paling banyak disoroti dan paling berpengaruh terhadap perkembangan daerah adalah desentraalisasi fiskal yang merupakan bagian penting dalam implementasi otonomi daerah. Kebijakan fiskal pada dasarnya alat atau instrumen pemerintah yang sangat penting peranannya dalam sistem perekonomian. Instrumen fiskal itu berguna untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, memperluas basis kegiatan ekonomi berbagai sektor, dan secara khusus memperluas lapangan usaha untuk menurunkan tingkat pengangguran. Dengan kebijakan fiskal, pemerintah dapat memanfaatkan sumber daya ekonomi untuk menyelesaikan berbagai permasalahan ekonomi yang dikehendakinya. Kebijakan fiskal juga sekaligus sebagai kesempatan emas untuk memberikan sinyal, baik bagi pelaku ekonomi, dunia usaha, investor, maupun yang lainnya.

Keberhasilan otonomi daerah dianggap akan berhasil apabila dapat menciptakan kemandirian finansial daerah yang bersangkutan, sehingga mampu membiayai pengeluaran dan melakukan kewajiban daerah tanpa mengharapkan bantuan dari pemerintah pusat. Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari pajak, retribusi dan keuntungan perusahaan daerah harus dioptimalkan. Kemandirian keuangan daerah, tercermin pada peningkatan pendapatan asli daerah, yaitu semakin besarnya peranan PAD maka semakin besar pula derajat kemandirian keuangan daerah itu. Sebaliknya semakin rendah PAD, maka semakin kecil kemandirian keuangan daerah yang bersangkutan.

Selanjutnya, apalagi sumber-sumber penerimaan daerah terbesar berasal dari dana perimbangan daerah terbesar berasal dari dana perimbangan antara pusat dan daerah, maka pembangunan daerah yang bersangkutan sangat tergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat, yaitu dana Bagi Hasil Pajak (BHP) dan pembagian hasil bukan pajak (BHBP), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK). Selain kedua faktor tersebut didalam peningkatan percepatan pembangunan ekonomi daerah sangat ditentukan oleh investasi swasta yang berperan dalam menciptakan lapangan usaha, kesempatan kerja, dan meraih keuntungan sebagai hasil produksi barang dan jasa yang menimbulkan nilai tambah (*value added*) sehingga investasi swasta tersebut mampu menggerakkan perekonomian daerah.

Salah satu cara mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar, pemerintah memberikan

dana perimbangan dan salah satu komponen dana ini yang memberikan kontribusi terbesar adalah DAU. Dalam beberapa tahun berjalan, provinsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD (Adi, 2006).

Seperti telah disinggung diatas bahwa tugas dan kewajiban pemerintah daerah adalah menyediakan barang dan jasa yang dampaknya terlihat lebih terbatas pada penduduk disuatu wilayah tertentu, seperti dalam hal penerangan jalan, mobil pemadam kebakaran, menyediakan lampu lalu lintas dan sebagainya. Sedangkan kegiatan penyediaan-penyediaan barang publik yang mempunyai dampak yang sangat luas seperti pertahanan yang sangat luas seperti pertahanan dan keamanan, keadilan serta kesehatan masyarakat, sebaiknya merupakan tanggung pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat ini. Namun demikian, dalam jangka panjang, ketergantungan semacam ini harus menjadi semakin kecil. Berbagai investasi yang dilakukan pemerintah daerah diharapkan memberikan hasil positif yang tercermin dalam peningkatan PAD. Investasi dalam teori ekonomi didefinisikan sebagai pengeluaran-pengeluaran untuk membeli barang-barang modal dan peralatan produksi dengan tujuan untuk mengganti dan terutama menambahkan barang-barang modal dalam perekonomian yang akan digunakan untuk memproduksi barang dan jasa dimasa depan. Dengan perkataan lain dalam teori ekonomi investasi berarti kegiatan perbelanjaan untuk meningkatkan kapasitas produksi suatu perekonomian (Sukirno, 2005). Komponen besar kedua dari pengeluaran

selain konsumsi adalah investasi dalam bentuk perumahan, pabrik, dan mesin-mesin. Motivasi pokok dari investasi adalah mencari laba bersih, yaitu hasil dari periode ini dan periode yang akan datang. dengan demikian kekuatan ekonomi utama yang menentukan investasi hasil pengambilan investasi (yang terutama dipengaruhi oleh siklus ekonomi), biaya investasi (yang ditentukan oleh kebijakan mengenai tingkat bunga dan perpajakan) serta perkiraan akan masa depan.

Berbeda dengan investasi perusahaan yang mendasarkan investasi pada keuntungan, investasi pemerintah didasarkan pada pertimbangan lain, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu investasi pemerintah selalu dinamakan juga sebagai investasi sosial karena kebanyakan dari perbelanjaan investasinya digunakan untuk menciptakan modal tetap sosial atau *social overhead capital*. Investasi-investasi seperti itu meliputi pembuatan jalan raya, pelabuhan, irigasi, pendirian sekolah, rumah sakit serta membangun bendungan-bendungan. Perlu diingat bahwa kegiatan investasi memungkinkan suatu masyarakat terus-menerus meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan nasional, dan meningkatkan taraf kemakmuran masyarakat.

Penelitian ini terinspirasi dari disertasi Abdul Hamid Paddu, dalam disertasi ini peneliti banyak mengutip pendapat beliau di dalam disertasinya yang berjudul "Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan Regional di Indonesia" dan dalam hubungan ini peneliti mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada beliau. Menurut pendapat peneliti judul tersebut sangat bermanfaat bagi

pembangunan daerah-daerah di Indonesia dalam konteks memperkuat pembangunan otonomi daerah, jika disertasi Abd. Hamid Paddu mengambil dimensi nasional (Indonesia), maka disertasi ini memfokuskan pada dimensi regional (Provinsi Kalimantan Timur).

B. Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian dalam latar belakang, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah penerimaan pajak daerah berpengaruh terhadap ketimpangan pendapatan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui investasi, pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi dan kesempatan kerja di Provinsi Kalimantan Timur?
2. Apakah penerimaan retribusi daerah berpengaruh terhadap ketimpangan pendapatan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui investasi, pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi dan kesempatan kerja di Provinsi Kalimantan Timur?
3. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh terhadap ketimpangan pendapatan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui investasi, pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi dan kesempatan kerja di Provinsi Kalimantan Timur?
4. Apakah dana bagi hasil berpengaruh terhadap ketimpangan pendapatan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui investasi, pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi dan kesempatan kerja di Provinsi Kalimantan Timur?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini, adalah untuk menganalisis seberapa besar:

1. Pengaruh penerimaan pajak daerah terhadap ketimpangan pendapatan baik langsung dan tidak langsung melalui investasi, pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi dan kesempatan kerja di Provinsi Kalimantan Timur.
2. Pengaruh penerimaan retribusi daerah terhadap ketimpangan pendapatan baik langsung dan tidak langsung melalui investasi, pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi dan kesempatan kerja di Provinsi Kalimantan Timur.
3. Pengaruh dana alokasi khusus terhadap ketimpangan pendapatan baik langsung dan tidak langsung melalui investasi, pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi dan kesempatan kerja di Provinsi Kalimantan Timur.
4. Pengaruh dana bagi hasil terhadap ketimpangan pendapatan baik langsung dan tidak langsung melalui investasi, pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi dan kesempatan kerja di Provinsi Kalimantan Timur.

D. Manfaat Penelitian

Bedasarkan latar belakang permasalahan, perumusan masalah penelitian, dan tujuan penelitian, maka ada beberapa manfaat yang diharapkan dari penelitian ini, antara lain:

1. Manfaat Praktis

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis dan pragmatis terhadap kebijakan pemerintah Provinsi Kalimantan Timur terkait

implementasi desentralisasi serta pengaruhnya secara langsung terhadap ketimpangan pendapatan dan pengaruhnya secara tidak langsung melalui investasi, pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi, kesempatan kerja di Provinsi Kalimantan Timur

2. Manfaat Teoritis

Diharapkan model penelitian ini dengan hasil kajian empiris serta analisis maupun pembahasannya dapat memberikan kontribusi teoritis dalam matrik teori ilmu ekonomi.

Diharapkan penelitian ini memberikan penambahan khasanah pemahaman hubungan kausal dari pengaruh desentralisasi fiskal secara langsung terhadap ketimpangan pendapatan dan secara tidak langsung melalui investasi, pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi, kesempatan kerja.

Diharapkan juga bahwa studi empiris ini bisa menjadi penambahan pemahaman dari kajian-kajian terdahulu dengan topik yang hampir sama, serta dapat menjadi acuan bagi penelitian selanjutnya dalam bahasan serupa.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Studi tentang pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi serta ketimpangan tentu saja tidak dapat mengabaikan kajian terhadap faktor-faktor lain yang ikut menentukan pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan di suatu negara atau daerah. Vazquez dan McNab (2001) menjelaskan salah satu issue yang perlu diperhatikan untuk studi lanjutan guna memperkuat keyakinan kita terhadap hasil empiris tentang desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi serta ketimpangan adalah kemungkinan adanya kesalahan dalam spesifikasi model estimasi.

Literature tentang pertumbuhan ekonomi kaitannya dengan ketimpangan menjelaskan bahwa dalam jangka panjang pertumbuhan ekonomi mungkin merupakan suatu fungsi dari banyak variabel seperti struktur hukum dan kebebasan ekonomi, tingkat tabungan, perilaku investasi, akumulasi modal, human capital, pengembangan teknologi, dan sebagainya. Mengeluarkan beberapa variabel kontrol yang kemungkinan penting dalam pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan tersebut bisa saja memberikan kesimpulan yang salah tentang hubungan signifikan antara desentralisasi fiskal dan pertumbuhan di suatu negara/daerah. Oleh sebab itu, perlu dibahas secara lebih mendalam tentang faktor-faktor tersebut untuk kemudian dijadikan sebagai variabel kontrol dalam analisis pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan di Provinsi Kalimantan Timur. Dengan adanya variabel kontrol ini, hasil analisis

pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi serta ketimpangan juga akan menjadi lebih kuat.

A. Desentralisasi

Terminologi desentralisasi ternyata tidak hanya memiliki satu makna. Ia dapat diterjemahkan ke dalam sejumlah arti, tergantung pada konteks penggunaannya. Parson dalam Hidayat (2005) mendefinisikan desentralisasi sebagai berbagi (*sharing*) kekuasaan pemerintah antara kelompok pemegang kekuasaan di pusat dengan kelompok-kelompok lainnya, di mana masing-masing kelompok tersebut memiliki otoritas untuk mengatur bidang-bidang tertentu dalam lingkup teritorial suatu Negara. Sedangkan Mawhood (1987) dengan tegas mengatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan (*devolution*) kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara itu, Smith juga merumuskan definisi desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan dari tingkatan (organisasi) lebih atas ke tingkatan lebih rendah, dalam suatu hierarki teritorial, yang dapat saja berlaku pada organisasi pemerintah dalam suatu Negara, maupun pada organisasi-organisasi besar lainnya (organisasi non pemerintah) (Hidayat, 2005).

Di Indonesia, sebagaimana dinyatakan dalam UU Nomor 33 tahun 2004, pengertian desentralisasi dinyatakan sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Kuncoro, 2009). Ini artinya desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab (akan fungsi-fungsi publik) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi sesungguhnya merupakan alat atau *instrument* yang dapat digunakan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan partisipatif (Tanzi, 2002). Sebagai suatu alat, desentralisasi dapat digunakan pemerintah untuk mendekatkan diri dengan rakyatnya, baik untuk memenuhi tujuan demokratisasi atau demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Secara garis besar, kebijakan desentralisasi dibedakan atas 3 jenis (Litvack, 1999):

- a. Desentralisasi politik yaitu pelimpahkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah yang menyangkut berbagai aspek pengambilan keputusan, termasuk penetapan standar dan berbagai peraturan
- b. Desentralisasi administrasi yaitu merupakan pelimpahan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber daya antar berbagai tingkat pemerintahan
- c. Desentralisasi fiskal yaitu merupakan pemberian kewenangan kepada daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan, hak untuk menerima transfer dari pemerintahan yang lebih tinggi, dan menentukan belanja rutin maupun investasi.

Ketiga jenis desentralisasi ini memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya dan merupakan prasyarat untuk mencapai tujuan dilaksanakannya desentralisasi, yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Mardiasmo (2009) menjelaskan bahwa desentralisasi politik merupakan ujung tombak terwujudnya demokratisasi dan peningkatan partisipasi rakyat dalam tataran pemerintahan. Sementara itu, desentralisasi administrasi merupakan instrumen untuk melaksanakan pelayanan kepada masyarakat,

dan desentralisasi fiskal memiliki fungsi untuk mewujudkan pelaksanaan desentralisasi politik dan administratif melalui pemberian kewenangan di bidang keuangan.

Secara konseptual, desentralisasi fiskal juga dapat didefinisikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan yang dilimpahkan (Khusaini, 2006). Dalam pelaksanaannya, konsep desentralisasi fiskal yang dikenal selama ini sebagai *money follow function* mensyaratkan bahwa pemberian tugas dan kewenangan kepada pemerintah daerah (*expenditure assignment*) akan diiringi oleh pembagian kewenangan kepada daerah dalam hal penerimaan/pendanaan (*revenue assignment*). Dengan kata lain, penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintah akan membawa konsekuensi anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan pusat dan daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa sehingga kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada (Rahmawati, 2008). Prosesnya dapat dilakukan melalui mekanisme dana perimbangan, yaitu pembagian penerimaan antar tingkatan pemerintahan guna menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dalam kerangka desentralisasi.

Berdasarkan prinsip *money follow function* Mahi (2002) menjelaskan bahwa kajian dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal pada dasarnya dapat menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan *expenditure assignment*

dan *revenue assignment*. Pendekatan *expenditure assignment* menyatakan bahwa terjadi perubahan tanggung jawab pelayanan publik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, sehingga peran *local public goods* meningkat. Sedangkan dalam pendekatan *revenue assignment* dijelaskan peningkatan kemampuan keuangan melalui alih sumber pembiayaan pusat kepada daerah, dalam rangka membiayai fungsi yang didesentralisasikan.

Dalam membahas desentralisasi fiskal, umumnya terdapat tiga variabel yang sering digunakan sebagai representasi desentralisasi fiskal, yaitu (Khusaini, 2006);

a. Desentralisasi pengeluaran

Variabel ini didefinisikan sebagai rasio pengeluaran total masing-masing kabupaten/kota terhadap total pengeluaran pemerintah (APBN) [Zhang dan Zou, 1998]. Selain itu Phillip dan Woller (1997) menggunakan rasio pengeluaran daerah terhadap total pengeluaran pemerintah (tidak termasuk pertahanan dan tunjangan sosial). Variabel ini menunjukkan ukuran relatif pengeluaran pemerintah antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.

b. Desentralisasi pengeluaran pembangunan

Variabel ini didefinisikan sebagai rasio antara total pengeluaran pembangunan masing-masing kabupaten/kota terhadap total pengeluaran pembangunan nasional (APBN) (Zhang dan Zou, 1998). Variabel ini menunjukkan besaran relatif pengeluaran pemerintah dalam pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah. Disamping itu, variabel ini juga mengekspresikan besarnya alokasi pengeluaran

pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah. Dari rasio ini juga diketahui apakah pemerintah daerah dalam posisi yang baik untuk melaksanakan investasi sektor publik atau tidak. Jika terdapat hubungan positif antara variabel ini terhadap pertumbuhan ekonomi, maka pemerintah lokal dalam posisi yang baik untuk melakukan investasi di sektor publik.

c. Desentralisasi penerimaan

Variabel ini didefinisikan sebagai rasio antara total penerimaan masing-masing kabupaten/kota (APBD) terhadap total penerimaan pemerintah (Philips dan Woller, 1997). Variabel ini menjelaskan besaran relatif antara penerimaan pemerintah daerah terhadap penerimaan pemerintah pusat.

Sedangkan UNDP (2005) menyatakan bahwa paling tidak ada empat pilar dalam desentralisasi fiskal yaitu;

1. Dari sisi pengeluaran terkait dengan tugas tanggung jawab pengeluaran pada tingkat pemerintahan yang berbeda.
2. Dari sisi penerimaan terkait dengan sumber pajak dan pendapatan pada tingkat pemerintahan yang berbeda.
3. Transfer fiskal antar pemerintah
4. Pinjaman sub-nasional: dimana pemerintah daerah dapat meminjam (dalam berbagai cara) untuk membiayai kekurangan pendapatan.

B. Perkembangan Teori Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal adalah suatu proses dimana pemerintah daerah diberi otorisasi terhadap kegiatan ekonomi di daerah. meliputi tanggung jawab fiskal pada berbagai tingkatan pemerintahan. selain itu juga berkaitan

dengan instrument fiskal dan prosedur dalam rangka membantu pelaksanaan pelayanan publik (Bird et al, 1995). Desentralisasi fiskal diartikan oleh Akai dan Sakata (2002) sebagai peralihan otoritas yang berkait dengan pengambilan keputusan pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Thiessen (2001) menggambarkan desentralisasi fiskal sebagai sesuatu yang memerlukan pergeseran tanggung jawab yang berkaitan dengan akuntabilitas pada pemerintahan yang lebih rendah. hal itu dapat digambarkan sebagai kemampuan pemerintahan yang lebih rendah dalam meningkatkan penerimaan pajaknya dan memutuskan bagaimana mengalokasikannya pada berbagai program dengan kriteria yang ditetapkan.

Terdapat beberapa kajian dalam berbagai literature yang berkaitan dengan dampak desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi diberbagai Negara. hasil kajian tersebut secara umum sulit untuk disimpulkan. beberapa kajian menemukan hubungan yang positif namun kajian lainnya menemukan sebaliknya. salah satu penjelasan atas temuan yang berbeda tersebut adalah bahwa masing-masing peneliti menggunakan pengukuran yang berbeda tentang desentralisasi fiskal. Kajian literatur sangat sulit untuk menemukan pengukuran yang tepat tentang alokasi kewenangan (Bird, 2000). Jika pengukuran yang tidak tepat digunakan terhadap desentralisasi fiskal, dapat menyebabkan kesimpulan yang yang dihasilkan juga kurang tepat terhadap hubungan antara desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi (Ebel dan Yilmaz, 2002).

Akai dan Sakata (2002) mengemukakan bahwa beberapa peneliti yang telah menemukan hubungan negatif antara desentralisasi fiskal dengan

pertumbuhan ekonomi menggunakan ukuran yang cacat terhadap desentralisasi. selain itu Martinez-Vasquez dan R.M McNab (2001) mengatakan bahwa tidak ada satu ukuran yang pasti tentang desentralisasi fiskal. Oates (1972) dalam Paddu (2010) mengamati bahwa pemerintah pusat diberbagai negara mendapat kritik sebab pemerintahan tidak sanggup memberikan pelayanan publik yang cukup kepada masyarakat. ditemukan bahwa sehubungan dengan kesulitan anggaran yang dialami pemerintah, maka terdapat fokus perhatian yang baru terhadap hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah (*intergovernmental fiscal relations*). Pemerintah pusat dengan karakteristik yang besar dan jauh dari masyarakat lokal sehingga memungkinkan untuk tidak memenuhi pelayanan publik yang sesuai dan pembangunan ekonomi yang dibutuhkan oleh masyarakat setempat. beberapa analisis menggambarkan desentralisasi fiskal sebagai solusi terhadap kekurangan pelayanan publik. Kajian terhadap desentralisasi fiskal telah dilakukan pada berbagai tingkatan pemerintahan dalam satu negara atau antar negara. Beberapa kajian telah fokus pada negara sedang berkembang pada tingkat nasional.

Kajian desentralisasi fiskal umumnya lebih fokus pada tataran pemerintah pusat, namun sangat dibutuhkan kajian pada tingkat kota dan kabupaten. Data di Indonesia menggambarkan bahwa terjadi peningkatan jumlah kabupaten/kota dalam lima tahun terakhir yang sangat besar. Kajian pada tingkat kabupaten dan kota sangat penting karena pemerintah daerah saat ini memainkan peran yang sangat besar dalam alokasi ataupun redistribusi sumber daya dan juga penting dalam penyediaan pelayanan

yang terkait dengan perbaikan kesejahteraan (Gold, 1996 dalam Paddu, 2010).

Ringkasan yang sering dikutip berkaitan dengan keuntungan dan kerugian dari desentralisasi fiskal; keuntungan yang pertama yang sering dikutip berkaitan dengan desentralisasi fiskal adalah yang berkaitan dengan efisiensi ekonomi. seperti yang telah dikemukakan oleh Tanzi (1996) dalam Paddu (2010), bahwa pertimbangan ekonomi utama untuk desentralisasi fiskal didasari sebagian besar pada masalah alokasi atau alasan efisiensi.

Desentralisasi fiskal, memungkinkan pemerintah daerah untuk menyediakan berbagai kombinasi yang berbeda terhadap barang dan pelayanan publik karena pemerintah daerah lebih mengenali kebutuhan masyarakatnya disbanding dengan pemerintah pusat. Para penganjur deentralisasi fiskal percaya bahwa efisiensi ekonomi dapat menyediakan beberapa output (barang dan jasa) yang terbaik yang dapat diproduksi dan mencerminkan prioritas kebutuhan dari masyarakat setempat (Oates, 1972 dalam Paddu, 2010). Pemerintahan yang terdesentralisasi pada sisi lain cenderung menyediakan berbagai barang dan jasa publik yang relative seragam di berbagai daerah yang berbeda dalam suatu negara. Jika masyarakat antar daerah memiliki preferensi kebutuhan yang berbeda, maka pemerintah yang sentralistik yang menawarkan bentuk barang dan jasa yang seragam akan menghasilkan alokasi sumber daya yang tidak efisien. Dengan demikian seperti yang dinyatakan oleh Oates (1999), bahwa suatu bentuk negara yang didesentralisasi akan menawarkan janji tentang peningkatan efisiensi ekonomi dengan menyediakan berbagai output dari

barang publik yang lebih sesuai dengan perbedaan kebutuhan antar kelompok masyarakat. Penyediaan barang dan jasa publik dapat juga diasosiasikan dengan biaya administrasi yang lebih rendah sebab biaya pelaksanaan dan pengawasan akan lebih murah.

Manfaat dari efisiensi ekonomi, desentralisasi fiskal juga memikirkan peningkatan akuntabilitas pejabat daerah, terutama ketika mereka dipilih (Oates, 1999). Pejabat daerah lebih mungkin untuk mengalokasikan sumber daya secara efisien dan mereka melakukan yang terbaik untuk mengoptimalkan tingkat pembangunan ekonomi dan pelayanan publik jika mereka lebih dekat dengan pemilih. Jika tidak, mereka mengambil resiko untuk tidak terpilih kembali. Juga, ketika masing-masing daerah harus membiaya jasa yang mereka sediakan, mereka akan berusaha mencapai tingkat biaya yang efisien dimana perubahan manfaat (*marginal benefit*) akan sama dengan perubahan biaya (*marginal cost*) jika pelayanan didesentralisasi dibanding jika pemerintahan masih sentralisasi. (Tanzi, 1996 dalam Paddu 2010).

Menurut Thiessen (2001), pemerintah pusat terpengaruh untuk membelanjakan lebih sedikit terhadap isu yang menjadi perhatian daerah seperti pendidikan, kepedulian anak dan prasarana daerah dan memusatkan belanjanya lebih banyak pada pertahanan nasional. Masyarakat daerah dalam desentralisasi fiskal bertindak sebagai "laboratorium riset" untuk seluruh penduduk negeri (Osborne, 1988 dalam Paddu 2010). desentralisasi memungkinkan percobaan dan inovasi di dalam proses produksi barang publik (Tanzi, 1996 dalam Paddu, 2010) dan untuk selanjutnya, percobaan

daerah dapat membawa kepada kemajuan teknologi yang lebih baik dalam memproduksi barang dan jasa publik dan kebijakan publik (Oates, 1999). Ketika masyarakat daerah berkembang dan mengembangkan model pembangunan ekonomi dalam sistem yang terdesentralisasi, program yang pertama diterapkan adalah yang berskala relatif kecil. Jika program tersebut sukses, barulah dikembangkan pada seluruh bagian negeri. Dan jika seandainya program percobaan tersebut gagal mencapai tujuan, maka hanya sebagian kecil penduduk negeri yang menderita kerugian. Oleh sebab itu umumnya peraturan perundangan yang memindahkan tanggung jawab program kesejahteraan kepada yang mewakili negara menunjukkan suatu gambaran kegagalan dari program yang ada dan suatu usaha untuk menggunakan negara sebagai percobaan untuk menemukan program terbaik.

1. Teori Desentralisasi Fiskal Tradisional

Teori desentralisasi fiskal tradisional biasa juga disebut teori generasi pertama dari desentralisasi fiskal (*“first-generation theory of fiscal federalism”*). Menurut Oates, Wallace G. (2008) teori ekonomi tradisional mengenai desentralisasi fiskal didasarkan pada potensi keuntungan kesejahteraan yang akan diperoleh dari alokasi sumber daya yang lebih efisien pada sektor publik, khususnya pada kasus barang publik lokal (*local public goods*).

Kelompok barang publik tersebut terdiri dari pelayanan publik dimana yang mengkonsumsinya dibatasi secara geografi hanya untuk penduduk daerah tersebut. Dalam sistem sentralisasi fiskal, tingkal desentralisasi

pemerintah berada dalam posisi untuk menentukan tingkat output yang akan dihasilkan terhadap barang-barang yang sesuai dengan biaya dan preferensi masyarakat lokal. Perbedaan dalam output lokal atas pelayanan publik akan memberikan keuntungan terhadap kesejahteraan ekonomi relatif terhadap output yang dihasilkan dalam sistem sentralistik yang lebih cenderung menghasilkan output pada tingkat yang sama untuk semua daerah.

a. Model Desentralisasi Tiebout

Tiebout (1956) dalam Paddu (2010) dalam papernya yang sangat terkenal, menunjukkan bahwa suatu model pembiayaan lokal dimana setiap keluarga bebas berpindah untuk memilih daerah yang sesuai dengan preferensi mereka atas pelayanan publik yang disediakan oleh daerah. Pada model tersebut Tiebout membuat suatu analog sektor publik lokal dengan pasar swasta yang mampu menghasilkan dengan pengalokasian sumber daya yang efisien. Karena individu dalam model tersebut tidak dihadapkan pada kendala tempat kerja dalam memilih tempat tinggal mereka, maka model Tiebout dapat dilihat sebagai model “pembiayaan metropolitan” (*metropolitan finance*). pada umumnya melihat model tersebut menyediakan gambaran yang berguna bagi perilaku fiskal dalam menentukan metropolitan dimana individu dapat bekerja di tengah-tengah kota, tetapi memilih untuk tinggal di luar kota.

Beberapa ahli melihat model Tiebout ini sebagai pusat dari teori desentralisasi fiskal. Keuntungan dari desentralisasi fiskal yang dijelaskan dalam teorema desentralisasi (*Decentralization Theorem*) sebelumnya, tidak tergantung pada mobilitas penduduk, dimana dikatakan walaupun tidak

terdapat mobilitas penduduk antar daerah, namun keuntungan kesejahteraan dari desentralisasi fiskal masih tetap ada, akibat adanya variasi permintaan dan fungsi biaya untuk pelayanan publik lokal antar daerah. Taxonomi Tiebout tersebut dapat meningkatkan keuntungan kesejahteraan dengan memperbolehkan penduduk dengan preferensi yang sama untuk berkumpul bersama, namun demikian walaupun tanpa menghasilkan output berdasarkan pada kondisi lokal. Singkatnya, model Tiebout bukan merupakan sinonim dari teori desentralisasi fiskal (Oates, 2008).

b. Teorema Desentralisasi Oates

Oates (1972) dalam Paddu (2010) telah memformulasikan idenya dalam suatu teorema yang disebut Teorema Desentralisasi (*The Decentralization Theorema*). Poin yang mendasari adalah jika tidak terdapat keuntungan biaya (skala hasil) yang berhubungan dengan kondisi sentralisasi, maka pola desentralisasi terhadap barang publik yang menggambarkan adanya perbedaan selera diantara daerah-daerah yang ada akan meningkatkan kesejahteraan dibandingkan dengan hasil yang diperoleh dari sentralisasi yang menggambarkan tingkat output yang seragam untuk semua daerah. Secara khusus, teorema tersebut bersandar pada dua asumsi yang kuat. Pertama, diasumsikan bahwa output dari barang-barang publik yang dihasilkan dapat memaksimalkan kesejahteraan penduduk dari masing-masing daerah. Kedua, kondisi sentralisasi diasumsikan menghasilkan barang publik pada tingkat yang sama untuk semua daerah. Hal ini tentu saja tidak harus benar. Tidak terdapat alasan yang prinsipil, mengapa pemerintah pusat tidak dapat menghasilkan barang

publik lokal pada tingkat yang berbeda antar daerah sebagai respon terhadap adanya variasi dan biaya diantara daerah-daerah tersebut.

Beberapa literature modern dalam ekonomi publik (termasuk teori sentralisasi fiskal yang baru) telah menolak secara eksplisit asumsi yang pertama atas dasar bahwa hal tersebut menganggap perilaku bijaksana itu adalah bagian dari pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Literatur tersebut lebih realistis melihat bahwa pandangan dari pegawai pemerintah sama dengan maksimisasi kepuasan sebagai fungsi sasaran mereka, dimana yang menjalankannya berada dalam kelompok insentif dan kendala-kendala yang tergantung pada situasi fiskal dan politik. Paddu (2010) menjelaskan bahwa model *median-voter* yang cukup banyak digunakan sebagai contoh, persaingan pemilihan, yang menghasilkan keseimbangan dalam *median-voter*, yang tidak terlalu berbeda dengan yang paling efisien (Wittman, 1989). Terdapat suatu literatur empiris yang substansial (paling tidak di U.S.) yang menemukan bahwa model *median-voter* menyediakan deskripsi atau publik di daerah dan di pusat (Inman, 1978). Lebih spesifik, model *median-voter* sudah merupakan kerangka dasar bagi sebagian besar literature ekonometrik yang mengestimasi fungsi permintaan untuk barang-barang publik lokal. Menurut Oates (2008), asumsi yang pertama dalam teorema tersebut, jika dianggap sedikit longgar, tidak mensyaratkan kebijakan dari apara pemerintah, melainkan hanya hasil yang efisien.

Asumsi yang kedua adalah bahwa penyediaan barang publik lokal oleh pemerintah pusat menghasilkan tingkat output yang sama untuk semua daerah. Hal ini membuat pembuktian atas teorema tersebut mudah dan

transparan. Ini sangat efektif membatasi hasil sentralisasi dan mengesampingkan diversifikasi efisien dari output lokal yang sesuai dengan biaya dan preferensi lokal. Namun, apakah kondisi tersebut memungkinkan dan logis. Literatur sebelumnya memberikan dua alasan yang mendukung. Pertama, terdapat suatu masalah yang berhubungan dengan informasi. Hal ini sulit (biaya besar) bagi pemerintah pusat untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan untuk menyediakan output lokal yang sesuai dengan kondisi biaya dan selera penduduk lokal. Pemerintah daerah lebih dekat dengan masyarakatnya dan memungkinkan lebih memiliki akses langsung untuk mengetahui selera masyarakatnya dan kondisi-kondisi lainnya yang berkaitan dengan kondisi pelayanan lokal. Kedua adalah alasan politis. Mungkin secara politik, tidak memungkinkan pemerintah pusat menyediakan pelayanan publik yang lebih tinggi untuk suatu daerah dibandingkan dengan daerah yang lain karena hal ini kelihatannya tidak adil. Singkatnya, pemerintah pusat mungkin menghadapi suatu kendala politik yang disebut "*equal treatment*" yang mendesak mereka untuk menyediakan pelayanan publik lokal yang seragam. hambatan-hambatan tersebut yang menyebabkan pemerintah pusat tidak dapat menyediakan barang publik lokal yang efisien sudah lama diketahui.

c. Keunggulan dan Kelemahan Desentralisasi Fiskal

Menurut Paddu (2010) topik regulasi lingkungan pada contoh sebelumnya menyarankan bahwa terdapat keuntungan yang potensial bagi kesejahteraan setelah terdapat penyesuaian ukuran dengan keadaan daerah, dimana pada kasus tersebut perbedaan biaya antar daerah

mencapai standar. Selanjutnya, walau tidak ada perbedaan biaya antar daerah, masih terdapat keuntungan kesejahteraan yang substansi dari kondisi lokal yang berasal dari variasi permintaan pelayanan publik lokal antar daerah. Dimana permintaan pelayanan publik lokal itu berbeda, keuntungan kesejahteraan potensial bervariasi secara langsung dengan skala variasinya dan berhubungan negatif dengan elastisitas harga permintaan (Oates, 1997). Oleh karena sebagian besar penelitian ekonometrik tentang fungsi permintaan terhadap pelayanan publik lokal menemukan bahwa elastisitas harga permintaan tersebut sangat tinggi inelastisitasnya (dengan estimasi elastisitas harga berkisar $-0,4$), sehingga tidak heran bahwa deviasi hasil output lokal dari tingkat yang efisien mengakibatkan banyaknya kesejahteraan yang hilang. Pada salah satu penelitian terdahulu tentang pembiayaan, Bradford dan Oates (1974), meneliti konsolidasi sekolah di New Jersey dan menemukan banyaknya kesejahteraan yang hilang sehubungan dengan berkurangnya deersinasi lokal terhadap tingkat pengeluaran sekolah.

Dalam literatur, walaupun tidak terlalu luas maupun sudah menyarankan bahwa keuntungan kesejahteraan yang ada dan potensial dari desentralisasi fiskal dan regulasi dapat menjadi lebih besar, dimana keuntungan kesejahteraan ini bersumber dari variasi permintaan terhadap pelayanan publik lokal dan adanya perbedaan biaya dalam menyediakan pelayanan publik tersebut. Oleh karena itu, tidak dapat disangkal lagi bahwa keuntungan kesejahteraan tersebut tergantung pada asumsi bahwa penyediaan barang publik lokal akan lebih mendekati hasil yang efisien.

d. Aspek Kelembagaan Desentralisasi Fiskal

Teori tradisional tentang desentralisasi fiskal, membayangkan suatu sistem pemerintahan yang terdiri atas beberapa tingkatan, dimana setiap tingkat pemerintahan menyediakan output pelayanan publik yang efisien untuk masyarakatnya. Ringkasnya, pemerintah pusat yang menyediakan barang publik lokal. Namun hal tersebut terlalu efisien dan ideal, dimana setiap pelayanan publik itu membutuhkan biaya dan sulit bagi tingkat pemerintah di daerah untuk menyediakan pelayanan publik yang optimal dan sesuai dengan pola manfaat dan biaya dari setiap pelayanan publik yang begitu banyak. Biasanya akan terdapat beberapa kasus dimana tingkat desentralisasi pemerintah menemukan sendiri bahwa barang publik lokal yang mereka sediakan mempunyai efek *spillover* pada kesejahteraan penduduk daerah lain. Contohnya, jalan lokal dapat juga digunakan oleh tamu-tamu dari daerah lain atau orang yang melewati daerah tersebut. Paddu (2010)

Teori tradisional dari fideralisme fiskal sesuai jika diterapkan pada masalah yang sederhana dan tidak kompleks. Menurut tradisi *Pigouvian*, teori tersebut menggambarkan bahwa jika terdapat efek *spillover* manfaat yang berhubungan dengan penyediaan barang publik lokal, maka pemerintah pusat seharusnya membantu dengan memberikan dana transfer untuk membiayai manfaaat eksternal dari ketersediaan barang publik lokal tersebut, namun dengan syarat pemerintah daerah wajib menyediakan dana pendamping. Dana transfer tersebut akan menjadi stimulus yang dibutuhkan

oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan publik lokal pada tingkat yang efisien.

Literatur tersebut juga menunjukkan kasus untuk bentuk kedua dari dana transfer, dimana dalam kasus tersebut berlandaskan pada asas keadilan. Sebagaimana besar negara memberikan dana transfer yang sifatnya *lump-sum* dan tanpa syarat apapun demi mencapai tujuan pemerataan fiskal di semua daerah. Dana transfer tersebut memberikan tambahan penerimaan berdasarkan pada kapasitas fiskal masing-masing daerah dan kadang-kadang berdasarkan pada kebutuhan fiskal. Ide dasarnya adalah untuk menyediakan bantuan dan bimbingan bagi daerah yang memiliki ketidakunggulan dalam sisi fiskal, dalam arti memiliki dasar pengenaan pajak yang relatif kecil dan/atau biaya untuk menyediakan pelayanan publik relatif tinggi. Berlawanan dengan dana transfer yang mensyaratkan adanya dana pendamping seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dana transfer dengan tujuan untuk pemerataan fiskal harus diasumsikan dalam bentuk tanpa syarat apapun, karena tujuannya hanya untuk meningkatkan kekurangan sumber daya fiskal daerah-daerah. Terdapat juga beberapa dimensi efisiensi untuk kasus pemerataan dana transfer yang berhubungan dengan perilaku migrasi yang efisien.

Kasus efisiensi statis, literatur tersebut juga memberikan argument dalam mendukung desentralisasi fiskal dalam rangka mendorong inovasi dan memperoleh bentuk dan instrument kebijakan publik yang baru dan lebih maju. Desentralisasi fiskal mendorong terjadinya percobaan atas ide kebijakan publik yang baru, yaitu percobaan yang dapat memberikan

manfaat kepada negara yang lebih besar dalam arti memahami apa jenis ukuran kerja dan tidak kerja. Hal ini disebut juga “laboratorium federalism”.

Kesimpulannya adalah teori federalisme fiskal tradisional tersebut memberikan suatu gambaran tentang struktur dana transfer antar pemerintah, bagaimana desentralisasi fiskal dapat meningkatkan fungsi dan peranan sektor publik. Aplikasi dari suatu teori biasanya memang tidak sesederhana teori itu sendiri. Ketika teori tersebut sudah dihadapkan pada masalah yang riil untuk menentukan dengan tepat pelayanan publik apa yang seharusnya disediakan oleh setiap tingkat pemerintahan yang berbeda, biasanya akan menghasilkan suatu hal yang ambigu. Namun demikian teori tersebut paling tidak mampu memberikan beberapa petunjuk untuk memikirkan semua hal tersebut. Selanjutnya, terdapat sejumlah masalah yang kaku yang harus diselesaikan. Sebagai contoh, Charles McLure (1967) dalam Paddu (2010) menunjukkan bahwa bentuk perpajakan yang lebih pasti pada tingkat pemerintahan yang terdesentralisasi dapat di ekspor dan dapat menjadi sumber dari berbagai jenis distorsi dalam aktivitas ekonomi baik di sektor publik maupun di sektor swasta.

Bagaimanapun, teori tradisional pada dasarnya sangat optimis dalam melihat desentralisasi fiskal yang mampu memberikan kontribusi positif terhadap peran dan fungsi sektor publik. Sebaliknya, beberapa literatur terakhir menggambarkan sisi gelap dari desentralisasi.

2. Teori Desentralisasi Fiskal Baru

Menurut Oates (2008), terdapat dua teori baru tentang federalisme fiskal. Pertama disebut juga dengan teori generasi kedua dari federalisme (*The*

second generation theory of fiscal federalism) yang menggambarkan sebagian besar motivasinya atas beberapa krisis fiskal yang ditimbulkan oleh perilaku menentang pada tingkat desentralisasi daerah. Kedua, disebut juga dengan pendekatan ekonomi politik terhadap federalisme fiskal (*the political economy approach to fiscal federalism*) mewakili evolusi yang lebih konvensional dari teori sektor publik. Kedua pendekatan tersebut mengembangkan struktur insentif yang diwujudkan ke dalam institusi fiskal dan politik pemerintahan pusat, tetapi perhatian utama mereka adalah sesuatu yang berbeda. Selanjutnya, kedua teori baru tersebut dianggap oleh Oates (2008) sebagai *Strand One* dan *Strand Two* dari teori federalism fiskal baru.

Strand One menolak secara langsung pandangan tradisional yang umumnya menyukai tentang peran desentralisasi fiskal, dimana teori baru ini berpendapat bahwa terdapat bahaya yang sedikit serius sehubungan dengan manfaat riil dari desentralisasi fiskal. Secara khusus, model teoritik dalam *Strand One* menggambarkan bagaimana tingkat desentralisasi pemerintah dapat mempunyai dorongan yang kuat untuk mengambil fiskal daerah dengan cara merusak gambaran sektor publik dan mungkin saja sektor ekonomi lainnya. Perilaku fiskal yang merusak ini bukan hanya sekedar masalah korupsi. Sumbernya adalah dorongan terstruktur yang dibangun di dalam institusi fiskal dan politik. Kekhawatirannya adalah bahwa dorongan tersebut dapat secara langsung menghasilkan keputusan fiskal yang menentang atau kurang baik yang pada akhirnya akan serius merusak

fungsi sektor pemerintah. Elemen dasar dari *Strand One* ini adalah konsep kendala anggaran lunak (*soft budget constraint*).

Janos Kornai (1970, 1980) dalam Paddu (2010) yang mula-mula memperkenalkan konsep ini pada tulisannya tentang perilaku perusahaan milik negara dinegara sosialis. Kornai melihat bahwa perusahaan ini diisolasi dari kemungkinan bangkrut dengan cara yang sangat mendasar: jika mereka mengalami kesulitan keuangan yang serius, maka mereka dapat meminta bantuan dari pemerintah yang lebih tinggi untuk keluar dari kesulitan keuangannya. Istilah tersebut sudah begitu luas untuk mencakup suatu hal yang berhubungan dengan ekspektasi dimana terdapat organisasi yang mendukung (*supporting organization*) dan akan memberikan garansi atas kerugian keuangannya (Kornai, Maskin dan Roland, 2003). Dalam konteks sektor publik, hal ini meliputi suatu dunia dimana Gubernur provinsi atau bupati/walikota dari suatu kota yang besar dapat melihat pada otoritas publik yang lebih tinggi (pemerintah pusat) untuk membantu mereka keluar dari masalah fiskal defisit dan stok hutang publik yang semakin besar.

Selanjutnya, ekspektasi adanya bantuan tersebut biasanya akan menghambat dorongan perilaku fiskal kearah yang lebih bertanggung jawab. Dari mana datangnya ekspektasi jelek itu? Literatur *Strand One* khusus mengadopsi kerangka teoritik suatu kronologis permainan untuk menjelaskan fenomena tersebut (Widasin, 1997; Qian dan Roland, 1998, Goodspeed, 2002 dalam Paddu, 2010). Pada tahap pertama permainan ini, pemerintah pusat tidak akan datang untuk membantu kekurangan fiskal dari pemerintah daerah yang sudah terdesentralisasi. Masalahnya adalah apakah pernyataan

tersebut dapat diterima atau tidak. Pada tahap kedua permainan tersebut, pemerintah daerah yang telah terdesentralisasi harus membuat suatu keputusan terhadap kredibilitas posisi pemerintah pusat.

Sering ditemukan banyak hal yang menyebabkan janji pemerintah pusat tidak dapat ditepati. Pertama, pemerintah pusat diasumsikan sangat memperhatikan kesejahteraan penduduknya (jika bukan dengan alasan demi kepentingan orang banyak, paling tidak demi kepentingan untuk dipilih kembali). Kegagalan pemerintahan provinsi atau pemerintah daerah dapat mengakibatkan konsekuensi yang fatal tidak hanya untuk penduduknya saja, tetapi juga akan ada efek *spillover* ke daerah tetangganya. Dalam situasi politik yang pasti, gubernur atau bupati/walikota dapat berada dalam posisi untuk menggeser tanggung jawab atas kegagalan fiskal mereka kepada pemerintah pusat. Dalam situasi itu untuk tetap berkuasa secara politik tergantung pada kesediaannya untuk menyediakan bantuan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah.

Untuk alasan yang lebih kompleks, pemerintah daerah dapat memutuskan pada tahap kedua dari permainan tersebut yaitu komitmen pemerintah pusat untuk tidak memberikan bantuan adalah tidak realistis. Sebagai hasilnya, mereka dapat melanjutkan tahap kedua dari permainan ini untuk menaikkan defisit fiskal dan utang yang besar. (Alternatif lain, jika pemerintah daerah menemukan bahwa tidak adanya bantuan pemerintah pusat tersebut dapat dipercaya, maka permainan akan berakhir disini) dihadapkan pada kegagalan fiskal di tingkat pemerintah yang sudah terdesentralisasi, maka pemerintah pusat pada tahap ketiga dari permainan

ini, memutuskan apakah mereka akan memberikan bantuan keuangan pada daerah atau tidak. Seperti yang telah didiskusikan sebelumnya, terdapat beberapa alasan yang memaksa mereka untuk melakukan hal tersebut. Umumnya literature *Strand One* meneliti sumber-sumber struktural dari kendala anggaran lunak dan bagaimana hal tersebut dapat ditingkatkan. Yang menjadi masalah disini adalah elemen-elemen khusus pada lingkungan politik dan ekonomi yang merusak disiplin fiskal, hal ini biasanya merupakan masalah yang kompleks.

Kumpulan tulisan dari Rodden, Eskelund, dan Litvack (2003) menunjukkan kumpulan hasil-hasil penelitian yang atraktif dan inovatif yang menyarankan bahwa kendala anggaran lunak mempunyai sumber yang banyak: keberadaan institusi fiskal, sistem politik, ketiadaan/miskinnya fungsi pasar yang pasti dan sejarah khusus dari negara tersebut. Banyak sekali pelajaran penting yang dapat ditarik dari tulisan tersebut. Seperti yang ditekankan Rodden, sebagai contoh, kendala anggaran lunak sering muncul ketika kurang tepat menetapkan tanggung jawab fiskal. Pada beberapa negara, tidak jelas tingkat pemerintahan yang mana yang mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan pelayanan kritis tertentu (seperti pelayanan kesehatan atau pensiun) atau paling tidak yang bertanggung jawab atas pembiayaannya. Dalam suatu pengaturan tertentu, sangat masuk akal bagi gubernur atau bupati/walikota untuk mengharapkan bantuan keuangan dari tingkat pemerintahan di atasnya. Lebih jelasnya, Rodden et al, menemukan bahwa ketidakjelasan atas pembagian tanggung jawab ini menghasilkan biaya dalam bentuk akuntabilitas dan insentif.

Hampir sama, sistem transfer dana dari pusat dan penggunaan pembiayaan juga menjadi sumber lemahnya kendala anggaran. Pada negara dimana otoritas desentralisasi tidak memiliki banyak cara untuk memperoleh penerimaannya sendiri dan sangat menyandarkan pada dana transfer dari tingkat pemerintahan di atasnya, suatu jenis ketergantungan atas dana transfer dapat dengan mudah mendorong ekspektasi atas peningkatan bantuan pemerintah pusat terjadi kesulitan fiskal.

Pada beberapa contoh, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah mempunyai akses langsung pada sistem perbankan di masyarakat untuk menyerap masalah utang mereka. Ketiadaan sistem pasar swasta yang sehat dan kuat juga mendukung terjadinya kendala anggaran lunak. Pasar modal yang efisien dan dibangun dengan baik, sebagai contoh, dapat melayani kendala anggaran untuk menjadi lebih kuat dengan cara meningkatkan biaya pinjaman lebih tinggi dan membatasi akses untuk meminjam bagi pemerintah yang mempunyai perilaku kurang baik dalam hal fiskal. Hampir sama, fungsi pasar tanah yang tepat akan mendorong pengambilan keputusan fiskal melalui kapitalisasi dari gambaran atau kinerja fiskal yang superior atau sangat kurang ke dalam nilai kekayaan lokal. Seperti yang dijelaskan oleh Weingast (1995) dan yang lainnya, sistem pasar swasta yang kuat dapat memberikan kontribusi terhadap sistem kendala anggaran yang kuat. Secara keseluruhan, *Strand One* dari teori federalisme fiskal baru, sudah fokus pada masalah kendala anggaran lunak dan kuat, dimana hal tersebut datang dari implikasinya terhadap perilaku fiskal, dan bagaimana kendala tersebut dapat diperkuat (Wildasin, 2004). *Strand Two*,

walaupun juga memperhitungkan institusi fiskal dan politik dan struktur insentif yang mereka ciptakan, namun menggunakan pendekatan yang berbeda. Literatur ekonomi politik dan pilihan publik (*public choice*) mencurahkan sebagian besar perhatiannya pada struktur legislatif dan proses pemilihan dalam mencoba memahami perbedaan hasil fiskal yang diproduksi oleh pemerintahan sentralistik dan pemerintahan desentralistik.

Lockwood (2006) dalam Padu (2010) menekankan pendekatan ekonomi politik (*Strand Two*) pada masalah dengan dua premis dari teorema desentralisasi. Pertama, dia tidak berasumsi bahwa pemerintah ingin memaksimalkan kesejahteraan penduduknya. Kedua, dia menghilangkan asumsi bahwa kondisi sentralistik akan menyebabkan pelayanan publik lokal pada tingkat yang sama untuk semua daerah. Dalam hal ini, model *Strand Two* biasanya mewujudkan suatu struktur eksplisit dalam pengambilan keputusan yang dilakukan legislatif dan proses pemilihan dari mana dapat dibuat karakteristik pola produksi output lokal sistem sentralistik.

Dalam kerangka tradisional, pemerintah daerah diasumsikan untuk memilih tingkat barang publik lokal yang dapat memaksimalkan manfaat bersih bagi penduduk daerahnya masing-masing. Untuk menutupi *spillover* manfaat dari barang publik lokal tersebut terhadap penduduk daerah tetangganya, pandangan ini mengharapkan adanya bantuan dana dari pemerintah pusat untuk mendampingi pembiayaan barang publik lokal tersebut dimana hal tersebut efektif untuk membiayai *spillover* manfaat. Dalam gambaran tersebut, desentralisasi fiskal sangat jelas dapat mendorong kesejahteraan dibandingkan dengan output yang dihasilkan

secara sentralistik yang mempunyai karakteristik yang sama dan tingkat yang sama dari barang publik bagi semua daerah. Teori tradisional mampu menyelesaikan masalah koordinasi tersebut melalui sistem dana transfer (*intergovernmental grants*) dan mampu melengkapi apa yang disebut dengan kesesuaian preferensi (*preference matching*) oleh Lockwood (2006), yaitu tingkat ketersediaan barang publik lokal yang sesuai dengan selera/preferensi penduduk lokal.

Pada literature *Strand Two*, pegawai pemerintah memiliki akses pada kegiatan yang bersifat *rent-seeking*. Mereka biasanya dibatasi oleh aturan dalam suatu proses pemilihan, sehingga jika mereka terlalu jauh keluar dari batas yang ditentukan, mereka bisa memprediksikan bahwa mereka tidak akan terpilih kembali. Sama halnya pada kondisi lokal, bagaimanapun terdapat beberapa kemungkinan bagi pegawai pemerintah untuk mendorong pemenuhan kepuasan maksimumnya sendiri seperti banyaknya informasi yang tidak sempurna dan tidak simetris yang dihasilkan dari perubahan produktivitas yang tidak diprediksi sebelumnya. Pada model tersebut, output dari berbagai barang publik lokal yang dihasilkan secara sentralistik antara suatu daerah dengan daerah lainnya adalah ditentukan oleh legislatif pusat yang biasanya merupakan perwakilan dari daerahnya masing-masing. Hal ini mengganti asumsi sederhana dari pandangan tradisional tentang keseragaman tingkat output lokal yang dihasilkan jika sentralistik. Selanjutnya, model *Strand Two* mencoba melihat karakteristik dan membandingkan hasil dari sentralisasi dan desentralisasi.

Terdapat variasi yang signifikan dan jelas antara model *Strand Two* yang spesifik dihasilkan dalam jenis output dan macam-macam pemahaman yang disediakan. Pada model tersebut, disatu sisi sentralisasi cenderung membolehkan koordinasi yang lebih besar dalam keputusan fiskal, yaitu internalisasi dan eksternalisasi antar daerah, sementara disisi lainnya desentralisasi lebih efektif mendorong kesesuaian preferensi dan meningkatkan akuntabilitas. Oleh karena itu, pilihan antara sentralisasi dan desentralisasi atas penyediaan barang publik lokal tertentu meliputi suatu dasar *tradeoff* antara keuntungan dari meningkatkan koordinasi jika sentralisasi dan sensitivitas yang lebih besar atas output lokal terhadap preferensi lokal dan meningkatnya akuntabilitas yang diperoleh jika desentralisasi. Paddu (2010) menjelaskan bahwa berbagai variasi model *Strand Two* sangat hati-hati terhadap *tradeoff* dalam berbagai cara. Sebagai contoh, Seabright (1996), control dari otoritas daerah tertentu dalam legislatif pusat tergantung pada kemungkinan bahwa hal tersebut akan berpengaruh terhadap pemilihan anggota legislatif.

Selanjutnya, perilaku *rent-seeking* dari aparat pemerintah yang terdesentralisasi juga dibatasi oleh berbagai kendala. Sebagai contoh, semua pemilih dapat menilai kinerja aparat pemerintah daerah dengan membandingkan pelayanan publik yang dihasilkan daerahnya dengan yang dihasilkan daerah tetangganya, hal ini disebut juga "*yardstick competition*" (Besley dan Case, 1995). Alternatif lain, berbagai bentuk persaingan pajak dapat memberikan suatu kendala bagi aktivitas *rent-seeking* (Edwards and Keen, 1996). Jenis-jenis kendala bagi pengambil keputusan pelayanan publik

lokal tersebut dapat meningkatkan akuntabilitas dari aparat pemerintah daerah, sehingga membuat desentralisasi fiskal lebih diinginkan jika dibandingkan dengan sentralisasi.

3. Perdebatan Desentralisasi Fiskal

a. Pandangan Pro Desentralisasi

Pandangan kelompok ini terhadap desentralisasi didasarkan pada alasan efisiensi dan keterbatasan pemerintah pusat. Perspektif ini didukung oleh manfaat yang diusulkan jika terjadi desentralisasi pemerintahan. Keuntungan dari desentralisasi fiskal yang menjadi motivasi untuk pandangan ini. Pandangan yang pro desentralisasi meramalkan pengaruh positif desentralisasi terhadap pertumbuhan ekonomi.

Tanzi, Vito (2008) dalam Paddu (2010) menekankan bahwa paling sedikit dalam tiga dekade sesudah perang dunia kedua, terdapat sedikit perhatian terhadap desentralisasi fiskal. Akibat pertumbuhan pengeluaran publik yang besar selama periode tersebut, pertumbuhan menjadi fokus utama bagi pemerintah pusat dan periode tersebut merupakan periode desentralisasi fiskal di banyak negara. Mulai pada akhir tahun 1970-an, suatu reaksi melawan pemerintah yang besar dimulai. Reaksi tersebut diikuti dua hal yang berbeda yaitu privatisasi dan desentralisasi fiskal, dimana kedua hal tersebut adalah sama dengan dua sisi mata uang koin dan sama-sama eksklusif. Keduanya menggambarkan perhatian dan tujuan yang sama.

Pada dekade belakangan ini, globalisasi telah menciptakan barang-barang publik global dan aktivitas internasional yang mensyaratkan perhatian masyarakat atau aksi pemerintah dunia. Namun karena pemerintah dunia tersebut tidak ada, maka peran tersebut secara progresif didelegasikan sebagai proksi, dalam bentuk organisasi internasional, kesepakatan, perjanjian, persetujuan a bentuk-bentuk lain dari pengertian internasional. Tanzi menyimpulkan bahwa perkembangan tersebut cenderung semakin melemahkan peran pemerintah pusat. Di samping itu pula, dia juga menekankan bahwa hal tersebut dapat semakin memperkuat pentingnya peran daerah.

b. Pandangan Kontra Desentralisasi

Menurut Paddu (2010) tidak seperti pendirian yang pro desentralisasi, kelompok ini berpandangan yang didasarkan pada alasan keterbatasan pemerintah daerah dan penarikan kembali kewenangan yang telah diberikan pada pemerintah daerah. Menurut pandangan ini bahwa desentralisasi mempunyai pengaruh yang negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Berdasar pada pandangan anti desentralisasi, telah dihipotesakan bahwa desentralisasi mempunyai pengaruh negatif pada pertumbuhan ekonomi di US. Hubungan negatif yang diusulkan adalah sebagai akibat dari keterbatasan kemampuan pengelolaan daerah dan meningkatnya tekanan fiskal sebagai akibat dari meningkatnya tanggung jawab yang dilimpahkan oleh adanya desentralisasi.

Prud'homme (1994) menunjukkan perhatiannya terhadap beberapa bahaya desentralisasi, yaitu pertama, manfaat desentralisasi dalam

efisiensi alokasi adalah tidak sejelas yang disarankan oleh teori federalisme fiskal yang standar, karena asumsi teori tersebut lemah. Kedua, manfaat yang tidak pasti ini dapat mengakibatkan biaya bagi efisiensi produksi, sehingga dibutuhkan penelitian empirik yang lebih banyak. Apa yang tidak dapat dipastikan adalah bahwa desentralisasi tidak dapat menjawab masalah redistribusi dan stabilisasi. Di satu sisi, desentralisasi menyebabkan redistribusi kebijakan, baik antar personal maupun antar daerah, menjadi semakin sulit atau kalau tidak mejadi semakin mustahil. Dan sisi lainnya, desentralisasi fiskal juga mengakibatkan stabilitas program ekonomi makro sulit untuk diimplementasikan sebab kebijaksanaan fiskal pemerintah daerah dapat saja konflik dengan kebijakan pemerintah pusat. Kekurangan-kekurangan yang potensial ataupun yang serius harus dipertimbangkan dalam membuat suatu program desentralisasi.

Pandangan yang dibangun Prud'homme (1994) ini memudahkan untuk memahami beberapa pilihan yang riil. Pilihan-pilihan tersebut tidak hanya pada apakah desentralisasi secara umum, tetapi lebih pada apakah fungsi desentralisasi itu sesungguhnya, pada sektor apa dan pada daerah yang mana. Seringkali masalah yang timbul bukan pada apakah pelayanan publik tertentu sebaiknya disediakan oleh pemerintah pusat, provinsi atau daerah, karena pelayanan publik tertentu tersebut umumnya harus disediakan dengan intervensi dari ketiga pemerintahan tersebut. Masalah riil yang harus dihadapi adalah bagaimana mengorganisir produksi bersama dari pelayanan publik tersebut.

c. Pandangan Tengah Desentralisasi

Diantara pandangan yang pro dan anti desentralisasi terdapat pandangan lain yang bisa disebut sebagai pandangan tengah terhadap desentralisasi. Pemikiran ini memberi penekanan pada pentingnya lokasi dalam kaitan dengan desentralisasi. Ada karakteristik daerah, proses kelembagaan yang membedakan dampak desentralisasi dari suatu daerah dengan daerah lainnya. Paddu (2010) menjelaskan bahwa menurut perspektif pemikiran ini, hubungan kelembagaan antara pemerintah, penduduk dan bisnis berpengaruh terhadap pembangunan di daerah. Literatur yang mendukung pandangan ini termasuk teori rezim-perkotaan (Laura,1997), perspektif mesin pertumbuhan (Logan dan Molotch, 1987) dan pendekatan *urban-regime-civic-culture* (Reese dan Rosenfeld, 2002). Sebagai contoh, teori rezim perkotaan, membantu menjelaskan hubungan antara sektor publik dan sektor swasta. Menurut Mossberger dan Stoker (2001) dalam Paddu (2010), di dalam teori rezim-perkotaan, pengusaha dan kelompok masyarakat pada daerah yang berbeda akan mempunyai kekuatan yang berbeda. Kota yang berbeda dalam jumlah dan penyebaran sumber daya kelembagaan yang mereka kuasai. Kekayaan dan sumber daya kota bersama-sama dengan aliran modal kedalam kota akan mempengaruhi pertumbuhan (Savitch dan Kantor, 2003; Kilburn, 2004). Kota dengan jenis ini dan jumlah sumber daya yang berbeda akan mempunyai laju pertumbuhan yang berbeda pula. Argumentasi ini dapat diterjemahkan kepada tingkat daerah untuk menyatakan bahwa dengan adanya perbedaan struktur antar daerah baik

kota maupun kabupaten maka perbedaan pertumbuhan tersebut akan terjadi.

Lobao dan Kraybill (2006) dalam Paddu (2010) beranggapan bahwa perlu mempertimbangkan variasi wilayah dan daerah ketika mempelajari peran dari pemerintah didalam pertumbuhan ekonomi dan pemerataan. Dampak dari pergeseran tanggung jawab mempunyai pengaruh yang berbeda dalam ruang yang beerbeda. Selain itu, perbedaan daerah memiliki dinamika internal yang berbeda yang berakibat pada berbedanya dampak desentralisasi. Di dalam cara yang sama, pengaturan kelembagaan masa lalu dan struktur ekonomi pada daerah yang berbeda juga mempengaruhi struktur masa kini dan atribut dari pemerintah. Hal ini juga mempengaruhi kesejahteraan masyarakat daerah.

C. Desentralisasi Fiskal di Indonesia

Prinsip Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia pada hakikatnya sejalan dengan pengalaman Negara-negara lain dalam melakukan desentralisasi. Sebagaimana diungkapkan Ter-minassian (1997) bahwa banyak Negara di dunia melakukan program desentralisasi sebagai refleksi atas terjadinya evolusi politik yang menghendaki adanya perubahan bentuk pemerintahan ke arah yang lebih demokratis dan mengedepankan partisipasi. Lebih lanjut Ter-minassian menjelaskan bahwa pelaksanaan desentralisasi merupakan upaya untuk meningkatkan responsivitas dan akuntabilitas para politikus kepada konstituennya, serta untuk menjamin adanya keterkaitan antara kuantitas, kualitas, dan komposisi penyediaan layanan publik dengan kebutuhan penerima manfaat layanan tersebut.

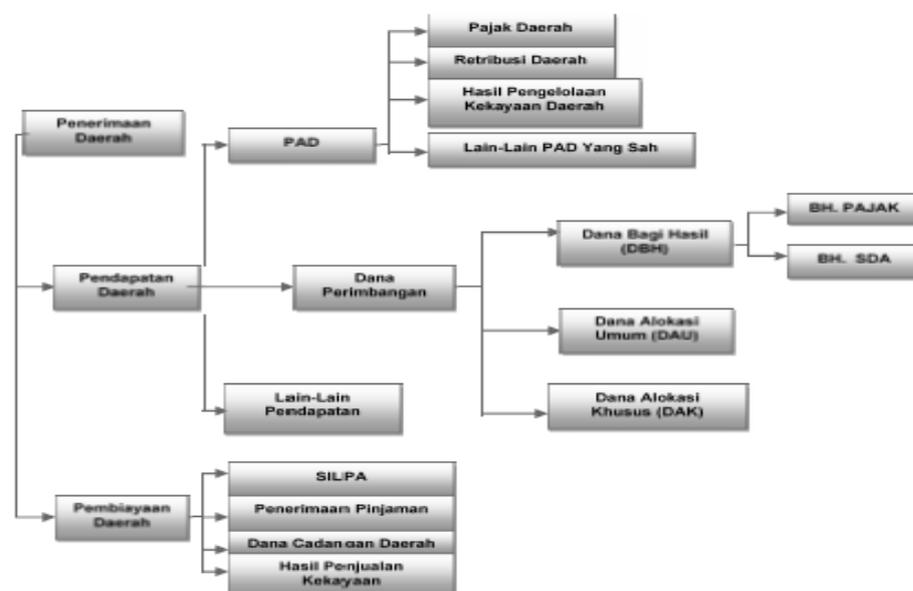
Di Indonesia, pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagai salah satu instrument kebijakan pemerintah mempunyai prinsip dan tujuan antara lain (Mardiasmo, 2009);

- a. Mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antar daerah (*horizontal fiscal imbalance*).
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah.
- c. Meningkatkan efisiensi peningkatkan sumber daya nasional.
- d. Tata kelola, transparan, dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran.
- e. Mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro.

Tidak jauh berbeda, (Siddik, 2009) menjelaskan bahwa tujuan umum program desentralisasi fiskal di Indonesai adalah untuk; (1) membantu meningkatkan alokasi nasional dan efisiensi operasional pemerintah daerah; (2) memenuhi aspirasi daerah, memperbaiki struktur fiskal secara keseluruhan, dan memobilisasi pendapatan daerah dan kemudian nasional; (3) meningkatkan akuntabilitas, meningkatkan transparansi, dan mengembangkan partisipasi konstituen dalam pengambilan keputusan di tingkat daerah; (4) mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah daerah, memastikan pelaksanaan pelayanan dasar masyarakat di seluruh Indonesia, dan mempromosikan sasaran-sasaran efisiensi pemerintah, dan (5) memperbaiki kesejahteraan sosial rakyat Indonesia.

Dalam tataran kebijakan yang lebih aplikatif, desentralisasi fiskal tersebut diwujudkan melalui pemberian sejumlah transfer dana langsung dari pemerintah pusat ke daerah dalam rangka memenuhi asas desentralisasi, pemberian dana yang dilakukan oleh kementerian/lembaga melalui mekanisme dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta memberikan diskresi kepada daerah untuk memungut pajak dan retribusi sesuai dengan kewenangannya. Di banyak Negara yang menganut desentralisasi, kewenangan memungut pajak daerah dan retribusi daerah ini dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat lokal dan memberikan jaminan kepada rakyat bahwa pelayanan publik akan semakin membaik dan rakyat akan lebih puas dengan pelayanan yang diberikan (Bahl and Linn, 1998). Secara garis besar penerimaan daerah dalam era desentralisasi fiskal di Indonesia dapat dilihat pada gambar di bawah ini;

Gambar 2.1 Komponen Penerimaan Daerah di Era Desentralisasi Fiskal



Sumber : UU Nomor 33 Tahun 2004

Mekanisme kebijakan transfer ke daerah, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 33 tahun 2004, diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan dan dana otonomi khusus dan penyesuaian. Dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil (DBH) dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK). Secara nominal jenis transfer ke daerah dalam bentuk ini tercatat sebagai komponen terbesar dari dana transfer ke daerah (Mardiasmo, 2009). Lebih lanjut mardiasmo menjelaskan bahwa beranjak dari konsep dasar dan implementasinya dalam desentralisasi fiskal di Indonesia, besarnya transfer dana di daerah seharusnya memiliki korelasi yang positif terhadap upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sementara itu pada anggaran belanja, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, belanja dapat diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, dan ekonomi (jenis belanja). Pengklasifikasian belanja tersebut dimaksudkan untuk kepentingan penganggaran dan pelaporan. Oleh karena itu, klasifikasi yang dapat memenuhi fungsi anggaran dan pelaporan harus diformulasikan sebagai berikut:

- a. klasifikasi menurut fungsi, digunakan untuk analisis historis dan formulasi kebijakan;
- b. klasifikasi organisasi, untuk keperluan akuntabilitas;
- c. klasifikasi menurut ekonomi, untuk tujuan statistik dan obyek (jenis belanja), ketaatan (compliance), pengendalian (control), dan analisis ekonomi.

Klasifikasi belanja menurut ekonomi (jenis belanja) dikelompokkan lagi menjadi (i) Belanja Operasi, terdiri dari Belanja Pegawai, Belanja Barang, Bunga, Subsidi, Hibah, Bantuan Sosial, (ii) Belanja Modal, yaitu belanja yang dikeluarkan dalam rangka membeli dan/atau mengadakan barang modal, dan (iii) Belanja Lain-lain/Tak Terduga.

D. Beberapa Teori Pendukung

1. Teori pajak, retribusi dan pengeluaran pemerintah

Menurut Keynes bahwa suatu perekonomian dapat mencapai posisi keseimbangan pada kondisi *less than full employment*. Salah satu metode atau solusi yang diusulkan oleh Keynes untuk memecahkan masalah pengangguran yang terjadi didalam perekonomian adalah penggunaan kebijakan fiskal melalui instrument pajak dan pengeluaran pemerintah. Dilihat dari sisi pengeluaran dimana pajak sama dengan pengeluaran pemerintah maka pajak akan berdampak positif terhadap investasi, pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja, disisi lain apabila pajak sebagai fungsi dari pendapatan atau dilihat dari sisi penerimaan maka pajak akan berdampak negatif terhadap investasi, pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja.

Lebih lanjut tentang pajak, menurut Adisasmita (2010) menjelaskan salah satu usaha untuk mewujudkan kemandirian suatu bangsa atau negara dalam pembiayaan pembangunan yaitu menggali sumber-sumber dana yang berasal dari dalam negeri berupa pajak. Pajak digunakan untuk membiayai pembangunan yang berguna bagi kepentingan bersama, hal ini dimungkinkan karena pajak berfungsi budgeter (penerimaan) dan pajak

berfungsi mengatur sebagai alat untuk mengatur dan melaksanakan kebijakan di bidang sosial dan ekonomi.

Senada dengan pajak, menurut Adisasmita (2010) retribusi juga memiliki dampak terhadap perekonomian meskipun dampaknya belum sebesar dampak pajak terhadap perekonomian. Nampaknya proporsi biaya retribusi terhadap nilai seluruh volume transaksi perdagangan relatif lebih kecil, sehingga peran pergeseran beban retribusi itu tidaklah begitu berarti. Lebih jauh lagi karena retribusi ini tidak dikaitkan dengan satuan barang yang dijual. Oleh karena itu retribusi lebih bersifat sebagai bagian dari biaya tetap (*fixed cost*) maka beban retribusi cenderung tidak digeser kepada orang lain. Hal ini berlaku juga untuk retribusi perizinan yang bersifat mirip biaya. Seringkali biaya-biaya seperti ini lebih sering dianggap sebagai biaya yang tenggelam (*sunk cost*) yang tidak perlu diperhitungkan dalam kegiatan produksi.

Selanjutnya retribusi hanya akan berpengaruh pada kesediaan menggunakan atau permintaan terhadap jasa atau pelayanan maupun produk yang dihasilkan oleh pemerintah, karena itu retribusi tidak seperti pajak, retribusi hanya akan mengurangi konsumsi, akan tetapi tidak mengurangi kemampuan atau kemauan untuk bekerja, menabung dan berinvestasi, tetapi tidak akan signifikan sifatnya, sehingga tidak akan mempunyai dampak yang terlalu besar dalam perekonomian di daerah.

Retribusi dapat berpengaruh dalam hal distribusi pendapatan, karena retribusi dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk melindungi yang

lemah dalam perekonomian dan membagikan beban masyarakat itu kepada kelompok berpenghasilan tinggi di daerah yang sama. Karena itu sistem retribusi yang progresif dapat bermanfaat untuk redistribusi pendapatan dalam masyarakat di daerah.

2. Teori Ketimpangan Pendapatan

a. Teori Myrdal

Myrdal dalam M.L Jhingan (1993), berpendapat bahwa pembangunan ekonomi menghasilkan suatu proses sebab menyebab sirkuler yang membuat si kaya mendapat keuntungan semakin banyak, dan mereka yang tertinggal di belakang menjadi semakin terhambat. Dampak balik (*backwash effect*) cenderung membesar dan dampak sebar (*spread effect*) semakin mengecil. Semakin kumulatif kecenderungan ini semakin memperburuk ketimpangan internasional dan menyebabkan ketimpangan regional di negara-negara terbelakang. Myrdal (Jhingan, 1993) mendefinisikan dampak balik (*backwash effect*) sebagai semua perubahan yang bersifat merugikan dari ekspansi suatu ekonomi di suatu tempat karena sebab-sebab di luar tempat itu. Dalam istilah ini Myrdal memasukkan dampak migrasi, perpindahan modal, dan perdagangan serta keseluruhan dampak yang timbul dari proses sebab-musabab sirkuler antara faktor-faktor baik non ekonomi maupun ekonomi. Dampak sebar (*spread effect*) menunjuk pada momentum pembangunan yang menyebar secara sentrifugal dari pusat pengembangan ekonomi ke wilayah-wilayah lainnya. Sebab utama ketimpangan regional menurut Myrdal adalah kuatnya dampak balik dan lemahnya dampak sebar di negara terbelakang (Jhingan,1993).

Ketimpangan regional berkaitan erat dengan sistem kapitalis yang dikendalikan oleh motif laba. Motif laba inilah yang mendorong berkembangnya pembangunan berpusat di wilayah-wilayah yang memiliki harapan laba tinggi, sementara wilayah-wilayah lain tetap terlantar. Penyebab gejala ini, menurut Myrdal ialah peranan bebas kekuatan pasar, yang cenderung memperlebar dibandingkan mempersempit ketimpangan regional (Jhingan, 1993). Myrdal juga mengemukakan bahwa perpindahan modal juga cenderung meningkatkan ketimpangan wilayah. Di wilayah maju, permintaan yang meningkat akan merangsang investasi yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan dan menyebabkan putaran kedua investasi dan seterusnya. Lingkup investasi yang lebih baik pada sentra-sentra pengembangan dapat menciptakan kelangkaan modal di wilayah terbelakang (Jhingan, 1993).

b. Median Voter Theorem

Salah satu pemikiran tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kesenjangan pendapatan dengan mempertimbangkan perilaku *political economy*. Model yang disarankan oleh Alessina dan Rodrik (1996) dan Persson dan Tabellini (1994) dapat di-jadikan contoh awal dalam pencarian literatur. Model yang disajikan sangat *unique*, dengan demikian dapat memberikan ringkasan dasar pemikiran bagi yang mengikutinya.

Kebijakan yang diputuskan oleh pemerintahan yang ramah (*benign government*) yaitu dengan maksimalkan fungsi kesejahteraan sosial masyarakat (*social welfare function*). Lebih jauh perilaku pemerintahan yang ramah memberikan arahan tentang interaksi politik yang dapat dimodelkan

mirip dengan pengambilan nilai yang pasti dari variabel kebijakan (seperti tingkat pajak). Analisis kunci dalam literatur ekonomi politik adalah "*Median Voter Theorem*", secara mudah mengikuti: (1) Preferensi dari banyak orang sebagai variabel kebijakan (misal: tarif pajak proporsional τ) berubah secara monoton berpengaruh terhadap distribusi yang berhubungan dengan populasi (misal: pendapatan mereka). (2) Satu orang satu suara (dengan bobot yang sama), selanjutnya preferensi pemilih menempati posisi tengah (*median*) dalam distribusi yang akan memberikan keluaran dalam proses pemungutan suara (Persson dan Tabellini:1994).

Jika pemerintah serupa itu menghendaki dampak bersih dari pajak dan kebijakan pengeluaran untuk redistribusi, selanjutnya sangat mudah untuk menunjukkan preferensi untuk nilai τ akan menurun secara monoton terhadap pendapatan. Jika salah satu ukuran kesenjangan adalah jarak antara *median* dan *mean* pemilih, selanjutnya diberikan rata-rata pendapatan, pemilih akan setuju untuk mengikuti kesenjangan yang lebih besar, sehingga secara gampang pemilih akan memilih tingkat pajak yang tinggi. Jika ditambahkan dampak dari pajak yang terdistorsi yang akan mendesak disinsentif dari usaha untuk meningkatkan pajak atau me-nabung, sehingga model dapat menjawab mengapa besarnya kesenjangan pendapatan menurunkan pertumbuhan ekonomi (Alessina dan Rodrik: 1993) dan Persson dan Tabellini: 1994).

3. Teori Pertumbuhan Neo-Klasik

Robert Solow dan Trevor Swan secara sendiri-sendiri mengembangkan model pertumbuhan ekonomi yang sekarang sering disebut dengan nama

model pertumbuhan neo-klasik (Boediono,1992). Model Solow-Swan memusatkan perhatiannya pada bagaimana pertumbuhan penduduk, akumulasi kapital, kemajuan teknologi dan output saling berinteraksi dalam proses pertumbuhan ekonomi. Dalam model neo-klasik Solow-Swan dipergunakan suatu bentuk fungsi produksi yang lebih umum, yang bisa menampung berbagai kemungkinan substitusi antar kapital dan tenaga kerja.

Dalam Sjafrizal (2008), model neo-klasik dipelopori oleh George H.Bort (1960) dengan mendasarkan analisisnya pada teori ekonomi neo-klasik. Menurut model ini, pertumbuhan ekonomi suatu daerah akan sangat ditentukan oleh kemampuan daerah tersebut untuk meningkatkan kegiatan produksinya. Sedangkan kegiatan produksi suatu daerah tidak hanya ditentukan oleh potensi daerah yang bersangkutan, tetapi juga ditentukan pula oleh mobilitas tenaga kerja dan mobilitas modal antar daerah. Karena kunci utama pertumbuhan ekonomi daerah adalah peningkatan kegiatan produksi, maka mengikuti Richardson (1978) dalam Sjafrizal (2008).

Penganut model neo-klasik (dalam Sjafrizal, 2008) beranggapan bahwa mobilitas faktor produksi, baik modal maupun tenaga kerja, pada permulaan proses pembangunan adalah kurang lancar. Akibatnya, pada saat itu modal dan tenaga kerja ahli cenderung terkonsentrasi di daerah yang lebih maju sehingga ketimpangan pembangunan regional cenderung melebar (*divergence*). Akan tetapi bila proses pembangunan terus berlanjut, dengan semakin baiknya prasarana dan fasilitas komunikasi maka mobilitas modal dan tenaga kerja tersebut akan semakin lancar. Dengan demikian, nantinya

setelah negara yang bersangkutan telah maju maka ketimpangan pembangunan regional akan berkurang (*convergence*).

E. Keterkaitan Antar Variabel (Tinjauan Teoritis dan Empiris)

1. Hubungan Desentralisasi fiskal terhadap Investasi.

Secara umum, dinegara sedang berkembang keuangan pemerintah (*government finance*) memainkan peranan penting dalam upaya mengkaselerasi pembangunan karena pemerintah dianggap mampu memobilisir sumber daya domestik untuk menarik investasi masuk. dalam konteks desentralisasi fiskal terutama dari sisi pengeluaran pemerintah untuk perbaikan sarana dan prasarana dalam rangka menarik investasi masuk terutama dinegara sedang berkembang. Peran pemerintah menurut Keynes dalam Pratama dan Mandala (2001) yang menunjukkan bahwa untuk mencapai kemakmuran masyarakat diperlukan sejumlah tindakan pemerintah, diantaranya dalam bentuk investasi pemerintah. investasi pemerintah umumnya dilakukan tidak dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan tetapi bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap barang publik seperti jalan raya, irigasi, rumah sakit dan infrastruktur lainnya dan biasa disebut sebagai *social overhead capital (SOC)*.

Salah satu sumber penerimaan pemerintah adalah dari pajak. pajak merupakan instrument efektif dalam upaya meningkatkan pembangunan ekonomi suatu negara menurut Jhingan (1999) bahwa pajak dapat digunakan untuk mencapai tujuan sebagai berikut:

Pertama, untuk membatasi konsumsi, dengan demikian mentransfer sumber konsumsi ke investasi. untuk itu pajak yang sesuai adalah pajak

langsung, dimana pajak langsung membatasi konsumsi dengan mengambil sebagian tambahan pendapatan kelompok masyarakat yang berpendapatan tinggi. sedangkan pajak tidak langsung pada barang mewah yang bertujuan mengurangi daya konsumsi kelompok berpendapatan rendah.

Kedua, untuk meningkatkan dorongan menabung dan menanam modal. Pajak tidak hanya semata-mata untuk mendapatkan penerimaan yang lebih besar, tetapi sebagai perangsang untuk menabung dan investasi. Ketiga, mentransfer sumber dana dari tangan masyarakat ke tangan pemerintah, sehingga memungkinkan adanya investasi pemerintah.

Keempat, memodifikasi pola investasi, dimana dalam hal ini pajak akan mendorong untuk mengarahkan kembali investasi swasta ke jalur yang lebih produktif. Kelima, untuk mengurangi ketimpangan ekonomi dengan adanya potongan pajak berupa pajak progresif. dan Keenam, untuk memobilisasi surplus ekonomi.

Sistem perpajakan yang berjalan dalam suatu perekonomian diharapkan dapat memberikan pengaruh terhadap perekonomian. Seperti dikatakan Suparmoko (2010) bahwa pajak dapat mempengaruhi perekonomian dalam tiga bentuk:

- a. Pengaruh pajak terhadap produksi.
- b. Pengaruh pajak terhadap distribusi pendapatan.
- c. Pengaruh pajak terhadap keinginan untuk bekerja.

Sinaga dan Siregar (2005) menemukan bahwa desentralisasi fiskal yang diukur dengan pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi umum dan dana bagi hasil berpengaruh positif terhadap investasi, senada dengan itu,

hasil penelitian Taaha (2011) menunjukkan bahwa dana perimbangan yang terdiri dari DAU, DAK dan DBH berpengaruh positif terhadap investasi serta pertumbuhan ekonomi di Sulawesi Tengah.

2. Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi

Berbagai argumen yang mendukung desentralisasi antara lain dikemukakan oleh Tiebout (1956), Oates (1972), Tresch (1981), Breton (1996), Weingast (1995), dan sebagaimana dikutip oleh Litvack et al (1998) yang mengatakan bahwa pelayanan publik yang paling efisien seharusnya diselenggarakan oleh wilayah yang memiliki kontrol geografis yang paling minimum karena :

- a. Pemerintah lokal sangat menghayati kebutuhan masyarakatnya;
- b. Keputusan pemerintah lokal sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat;
- c. Persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya akan mendorong pemerintah lokal untuk meningkatkan inovasinya.

Bahn dan Linn (1992) berpendapat bahwa pendelegasian sebagian urusan keuangan publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan konsekuensi dari pencapaian taraf hidup masyarakat yang lebih baik. Pernyataan ini didukung oleh dua argument sebagai berikut. Pertama, *median vote theory* yang memaparkan tentang respon dunia usaha atas selera dan preferensi masyarakat daerah. pelayanan publik disesuaikan dengan kehendak dan permintaan masyarakat setempat. Kedua, *fiscal*

mobility theory yang menggambarkan tingkat mobilitas penduduk antar daerah yang dipicu oleh tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih tinggi. Perbaikan kualitas hidup orang akan mendorong mereka untuk memilih daerah yang menyediakan pelayanan publik yang lebih baik.

Selanjutnya Bahl dan Linn (1992) menyatakan bahwa dengan diserahkannya beberapa kewenangan ke pemerintah daerah, diharapkan pelayanan masyarakat semakin efisien dan pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat lokal. Karena daerah lebih mengetahui karakteristik daerahnya masing-masing, maka pengeluaran infrastruktur dan sektor sosial akan efektif dalam mendorong pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Jadi menurut pandangan ini pemerintah daerah dipercaya dapat mengalokasikan dana kepada setiap sektor ekonomi secara efisien daripada yang dilakukan pemerintah pusat.

Oates menegaskan bahwa tingkat kemajuan ekonomi merupakan outcome dari kesesuaian preferensi masyarakat dengan pemerintah daerah yang tercipta karena makin pentingnya peran pemerintah daerah dalam otonomi daerah. Secara teori, desentralisasi fiskal di perkirakan akan memberikan peningkatan ekonomi mengingat pemerintah daerah mempunyai kedekatan dengan masyarakatnya dan mempunyai keunggulan informasi dibanding pemerintah pusat, sehingga pemerintah daerah dapat memberikan pelayanan publik yang benar-benar dibutuhkan di daerahnya. Respon yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap tuntutan masyarakat jauh lebih cepat karena berhadapan langsung dengan penduduk daerah/kota yang bersangkutan (Wibowo, 2008).

Argumentasi lain yang mendasari desentralisasi fiskal adalah munculnya kompetisi atau persaingan antar daerah akan meningkatkan kesamaan pandangan antara apa yang diharapkan oleh masyarakat dengan suatu program yang dijalankan oleh pemerintahannya (Davoodi dan Zou, 1998). Sejalan dengan itu, mengutip oates, Wibowo (2008) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal berpotensi memberikan kontribusi dalam bentuk peningkatan efisiensi pemerintahan dan laju pertumbuhan ekonomi.

Pemikiran tentang keterkaitan antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi juga dikembangkan oleh Prud'Homme (1995) yang meyakini bahwa desentralisasi fiskal dapat berdampak positif terhadap perkembangan ekonomi daerah di masa datang. Secara eksplisit dinyatakan bahwa pengeluaran publik terutama penyediaan infrastuktur bagi masyarakat akan lebih efektif dilakukan oleh pemerintah daerah karena mereka akan lebih mengetahui apa yang menjadi keinginan dan kebutuhan masyarakat lokal. Prud'Homme (2003) menyatakan empat area yang menjadi dampak utama dari pelaksanaan desentralisasi fiskal, yaitu;

a. Efisiensi ekonomi

Umumnya desentralisasi selalu dikaitkan dengan usaha untuk meningkatkan efisiensi ekonomi. Baik efisiensi alokasi, yaitu Pembangunan yang berdasarkan kebutuhan dan potensi lokal akan menjamin efisiensi ekonomi.

b. Kestabilan ekonomi makro

c. Keadilan interpersonal dan interregional, dan

d. Efisiensi politik

Empat aspek di atas sangat terkait dengan fungsi/peranan Pemerintah dalam perekonomian modern sebagaimana dinyatakan Mangkoesoebroto (1999), yaitu; (i) Peranan Alokasi atau efisiensi, yaitu peranan pemerintah untuk mengusahakan agar alokasi sumber-sumber ekonomi dilaksanakan secara efisien, (ii) Peranan Distribusi, yaitu peranan pemerintah untuk mendistribusikan sumberdaya dan manfaat pembangunan agar tercipta keadilan dalam masyarakat, dan (iii) Peranan Stabilisasi, yaitu peranan pemerintah dalam menciptakan kestabilan dalam perekonomian sehingga menjamin ketenangan berusaha bagi setiap warga masyarakat.

Lebih jauh, Thiessen (2003) secara komprehensif mengidentifikasi empat hal yang menjadi argumentasi dasar mengenai manfaat desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi. Berbagai argumentasi tersebut dijelaskan sebagai berikut; *Pertama*, berlakunya Hipotesis Diversifikasi atau *diversification hypothesis*. Argumen ini menyatakan bahwa penyediaan barang dan jasa publik secara seragam untuk setiap daerah adalah tidak efisien (Oates, 1977). Hal ini karena tingkat keuntungan marjinal dari pelayanan publik berbeda serta adanya ketidaksamaan waktu (periode) atas permintaan terhadap barang dan jasa publik lokal di masing-masing daerah, dengan desentralisasi, sumber daya dapat disimpan dan dimanfaatkan berdasarkan kebutuhan pada masing-masing daerah dan digunakan pada waktu yang tepat sehingga mendorong terjadinya efisiensi. Selain itu pengeluaran di bidang infrastruktur dan sosial yang merespon perbedaan lokal dan regional sepertinya lebih efektif dalam meningkatkan pembangunan ekonomi dari pada kebijakan pemerintah pusat yang kemungkinan

mengabaikan perbedaan-perbedaan tersebut. Efek langsungnya terindikasi pada keunggulan yang dimiliki pemerintah daerah untuk membuat kebijakan pengeluaran publik yang lebih efisien, sehingga pembayar pajak akan memperoleh kepuasan yang lebih baik. Dengan demikian untuk jumlah pengeluaran yang sama, pemerintah daerah akan menghasilkan kepuasan atau kesejahteraan individu yang lebih baik dibandingkan dengan pengeluaran tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat.. Kondisi ini dikenal sebagai efisiensi konsumen atau *consumer/allocative efficiency* (Vazquez dan McNab, 2001).

Selanjutnya, adanya diversifikasi berpotensi memberikan keuntungan kesejahteraan relatif lebih besar karena berlakunya elastisitas harga negatif terhadap permintaan barang publik, dan studi empiris menemukan bahwa permintaan ini harga sangat inelastis. Oleh karena itu, 'Pareto' efisiensi dapat ditingkatkan melalui desentralisasi fiskal. Menurut model ini, semakin beragam tuntutan masyarakat atas penyediaan barang publik, maka semakin besar manfaat desentralisasi. Untuk itu belanja pemerintah daerah perlu dibedakan menurut selera dan keadaan setempat. Selain itu, adanya mobilitas penduduk menciptakan insentif bagi individu untuk pindah ke komunitas yang dianggap menyediakan kombinasi terbaik antara pelayanan publik lokal dengan tingkat pajak. Perilaku ini akan mendorong pemerintah untuk mengalokasikan sumber daya secara lebih efisien.

Kedua, argumen yang mendorong desentralisasi fiskal adalah Hipotesis Pengekangan Leviathan atau *Leviathan restraint hypothesis*: Brennan dan Buchanan (1980) berpendapat bahwa pemerintah cenderung berorientasi

untuk mengupayakan tingkat pendapatan yang tinggi hingga berpotensi merugikan para pembayar pajak. Adanya persaingan secara horizontal dan vertikal di antara tingkat pemerintahan yang berbeda dapat mencegah timbulnya perilaku maksimisasi pendapatan tersebut. Pemerintah akan berkonsentrasi pada persaingan selain maksimisasi pendapatan seperti mempertahankan atau bahkan menurunkan tarif pajak, menyediakan berbagai kemudahan/bantuan bagi kegiatan bisnis, serta melakukan efisien dalam memproduksi barang dan jasa publik, seraya tetap mempertahankan tingkat pendapatan tertentu. Oleh karena itu, desentralisasi fiskal membatasi jumlah anggaran mereka dan dengan demikian membatasi pengeluaran atas keseluruhan sektor publik. Kondisi ini mungkin mencegah kelebihan pasokan barang dan jasa publik dan atau timbulnya inefisiensi di sektor publik. Jadi, desentralisasi fiskal memiliki dampak positif pada pertumbuhan per kapita karena penggunaan sumber daya yang lebih efisien.

Ketiga, argumen mendukung pandangan bahwa desentralisasi fiskal mendorong pertumbuhan ekonomi adalah Hipotesis Peningkatan Produktivitas (*productivity enhancement hypothesis*). Desentralisasi fiskal menyiratkan pengalihan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ini dapat memberikan insentif bagi mereka untuk tidak hanya mempertimbangkan preferensi penduduk lokal tetapi untuk secara aktif mencari inovasi dalam memproduksi dan menyediakan barang dan jasa publik. Selain itu persaingan antar daerah juga memacu pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pelayanan dengan biaya yang minimum, dan mendorong terjadi efisiensi produksi. Artinya penyediaan jasa atau

infrastruktur dalam jumlah yang sama dapat dilakukan pada biaya yang lebih murah, atau anggaran tertentu akan menghasilkan penyediaan layanan atau infrastruktur dalam jumlah yang lebih banyak ataupun kualitas yang lebih baik. Dengan demikian desentralisasi fiskal dapat menciptakan efisiensi produksi atau *producer efficiency* yang lebih besar (Vazquez dan McNab, 2001). Selain itu, desentralisasi fiskal meringankan pemerintah pusat dari urusan yang terlalu banyak, sehingga pemerintah dapat lebih berkonsentrasi untuk menciptakan efisiensi produksi terhadap barang dan jasa publik yang masih menjadi tanggung jawabnya, yaitu barang dan jasa yang mencakup kepentingan masyarakat sangat luas dan / atau secara substansial memiliki skala ekonomi dalam produksinya.

Keempat, terdapat beberapa argumen politik, seperti desentralisasi akan mengurangi konsentrasi kekuasaan politik, melemahkan pengaruh pihak-pihak yang berkepentingan (*vested interest*) atas kebijakan publik, mendorong demokrasi, pembangunan, dan jangka panjang memacu pertumbuhan ekonomi.

Meskipun demikian, Thiessen (2003) juga memberikan berbagai pandangan yang memperingatkan kelemahan pelaksanaan desentralisasi fiskal, sebagai berikut;

- a. Desentralisasi fiskal dapat memperkuat kesenjangan regional (disparitas) dan menghambat pertumbuhan ekonomi. Kondisi ini disebabkan oleh perbedaan atas tingkat pendapatan dan basis pajak antara wilayah dan daerah. selanjutnya akan mendorong perbedaan dalam penyediaan infrastruktur, pendidikan, perawatan kesehatan dan pelayanan publik

lainnya serta mencegah penggunaan faktor-faktor produksi secara penuh termasuk modal manusia. Daerah kaya umumnya akan menyediakan layanan publik yang lebih baik, selain itu terdapat kecenderungan masyarakat daerah kaya untuk menghalau masuknya masyarakat yang berpendapatan rendah. Adanya perbedaan dan ketidakadilan dalam penyediaan barang publik yang mencakup kepentingan masyarakat secara luas dan lintas daerah dapat menghambat pertumbuhan ekonomi per kapita.

- b. Desentralisasi fiskal dapat menghasilkan keputusan-keputusan pemerintah dengan kualitas rendah, lebih banyak korupsi, dan meningkatnya pengaruh kelompok-kelompok yang berkepentingan (*vested interest*). Beberapa ahli berpendapat bahwa pemerintah pusat secara umum dapat mencapai tingkat kualitas yang lebih tinggi: Mereka dapat menarik lebih banyak orang yang memenuhi syarat karena peluang karier dan gaji yang lebih baik (Prud'homme, 1994). Selain itu, ada kasus-kasus di mana demokrasi lokal mungkin menawarkan kontrol yang kurang efektif oleh pejabat terpilih, karena pejabat di tingkat lokal lebih dekat kepada orang-orang dan karena itu mungkin lebih rentan terhadap pengaruh pribadi dan korupsi. Jika kualitas pemerintah menurun, maka desentralisasi dapat meningkatkan inefisiensi.
- c. Pelaksanaan desentralisasi fiskal pada negara-negara kecil dan berpendapatan rendah cenderung akan merugikan. Untuk melaksanakan desentralisasi fiskal dibutuhkan biaya tetap (*fixed cost*) yang tidak sedikit sehingga dapat menghabiskan sebagian besar kapasitas anggaran yang

sangat terbatas (Prud'homme 1995). Selain itu, Bahl dan Linn (1992) berpendapat bahwa terdapat ambang batas tingkat pembangunan ekonomi yang diperlukan agar desentralisasi fiskal dapat memberikan hasil memuaskan. Ambang batas ini bukan hanya karena adanya biaya tetap desentralisasi fiskal, tetapi juga karena pada tingkat pendapatan per kapita relatif rendah, kebutuhan untuk penyediaan barang dan jasa publik terfokus pada sedikit barang, sehingga mungkin secara umum tuntutan masyarakat relatif homogen. Perbedaan dalam preferensi individu untuk barang dan jasa publik juga mungkin relatif kecil sehingga pemerintah pusat memiliki semua informasi yang diperlukan untuk menciptakan efisiensi konsumsi dan produksi.

- d. Desentralisasi fiskal dapat menghalangi pertumbuhan ekonomi jangka panjang dengan membuat kebijakan stabilisasi lebih sulit dilakukan berkaitan dengan penyesuaian fiskal untuk mengurangi ketimpangan struktural. Desentralisasi fiskal bahkan mungkin mendorong dan memperburuk ketimpangan struktural tersebut (Tanzi, 1995): Salah satu contoh ekstrem adalah ketika pemerintah daerah tertentu memberikan pembebasan pajak, yang merupakan sumber pendapatan utama pemerintahan daerah yang lain. Tindakan ini dapat memicu ketidakstabilan antar daerah. Di samping itu, koordinasi antara tingkat pemerintahan yang berbeda mungkin sulit untuk dilakukan secara efektif dan tepat waktu, sehingga dalam jangka panjang berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Mengacu pada berbagai pendapat di atas, berbagai penelitian yang menunjukkan hubungan signifikan positif antara desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi dapat ditemui pada berbagai penelitian, antara lain hasil studi Malik dkk (2006) tentang desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi di Pakistan periode 1971-2005. Indikator desentralisasi yang digunakan; pertama, indikator pengeluaran terdiri atas ratio pengeluaran pemda terhadap total pengeluaran pemerintah (RPEC) dan rasio pengeluaran pemerintah daerah terhadap total pengeluaran pemerintah dikurangi belanja pertahanan dan bunga hutang (RPECA). Kedua, indikator penerimaan, terdiri atas rasio penerimaan pemerintah daerah terhadap penerimaan pemerintah total (RPRC) dan ratio penerimaan pemerintah daerah terhadap penerimaan pemerintah dikurangi penerimaan dari hibah (RPRCA). Hasilnya menunjukkan indikator penerimaan yang telah disesuaikan (RPRCA) mempunyai hubungan positif dan signifikan dalam mendukung pertumbuhan ekonomi. Senada dengan itu, Iimi (2005) mendapatkan hasil bahwa desentralisasi fiskal berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi perkapita. Dia menyatakan ketika pembahasan difokuskan pada informasi terbaru pada situasi ekonomi diakhir tahun 1990-an, desentralisasi fiskal, terutama dari sisi pengeluaran adalah suatu instrument dari pertumbuhan ekonomi.

Dalam konteks Indonesia, penelitian terbaru dari Fadjar dan Sembiring (2007) serta Wibowo (2008) menemukan bukti yang cukup untuk menjelaskan hubungan positif pelaksanaan desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

Berbeda dengan hasil studi di atas, Woller dan Phillips (1998) meneliti tentang pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi di Negaranegara LDC (less Developed Country) selama periode 1974-1991 tidak mendapatkan cukup bukti untuk menyatakan adanya pengaruh kebijakan desentralisasi terhadap pertumbuhan ekonomi di negara LDC tersebut. Begitu juga Baskaran dan Feld (2009) melakukan studi terhadap 23 negara OECD periode 1975-2001. Hasil studi gagal untuk menemukan fakta bahwa desentralisasi menyebabkan rendahnya tingkat pertumbuhan ekonomi, sehingga mereka menyimpulkan bahwa desentralisasi fiskal tidak mempunyai pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi.

Bahkan sebaliknya, penelitian Zhang dan Zou (1998) tentang desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi di China periode 1978-1992 menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh secara negatif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Begitu juga Xie et all (1999) yang melakukan studi di USA periode 1948-1994 menyatakan bahwa belanja pemerintah daerah telah mengurangi pertumbuhan ekonomi, meskipun dalam tingkat signifikansi yang rendah. Hasil tidak berbeda juga diperoleh Jin dan Zou (2005) dalam studi di china dalam dua periode. Secara spesifik, Jin dan Zou mendapatkan bahwa pada periode 1979-1993 pertumbuhan ekonomi secara negatif berhubungan dengan tingkat pengeluaran pemerintah provinsi, sedangkan pada masa 1994-1999 pertumbuhan ekonomi tidak memiliki hubungan signifikan dengan pengeluaran pemerintah provinsi dan dipengaruhi secara negatif oleh penerimaan pemerintah provinsi. Dengan demikian hasil studi kelompok ini menunjukkan bahwa

desentralisasi fiskal berkorelasi negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, dan penerapannya dalam perekonomian akan memberikan dampak kurang menguntungkan bagi pembangunan ekonomi.

Penjelasan yang berbeda muncul dalam penelitian Thiessen (2003). Thiessen melakukan studi hubungan jangka panjang antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi di Negara-negara OECD periode 1973-1998. Thiessen (2003) berpendapat bahwa pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi tidak berhubungan linear, dan Thiessen menggunakan bentuk fungsi kuadratik, yaitu $y = \alpha A + \beta A^2$. Hubungan akan berbentuk *hump-shaped* jika koefisien α positif dan β negatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk *hump-shaped* terbukti terjadi pada pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi, artinya pada saat derajat desentralisasi masih rendah, maka terdapat hubungan positif dan signifikan antara desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi, sedangkan pada tingkat desentralisasi yang terlalu tinggi, maka hubungannya menjadi negatif.

Mendukung kesimpulan Thiessen, Akai, dkk (2007) yang meneliti pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi pada 50 negara bagian USA periode 1992-1997 mendapatkan bahwa hubungan desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi bersifat *hump-shaped*. Pada saat derajat desentralisasi fiskal belum terlalu tinggi, maka peningkatan desentralisasi fiskal akan memberikan pengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, baik itu pada indikator penerimaan maupun indikator pengeluaran. Namun ketika desentralisasi fiskal sudah optimal,

peningkatan derajat desentralisasi fiskal akan menyebabkan pertumbuhan ekonomi menjadi negatif.

Terlepas dari berbagai silang pendapat yang ada, argumentasi bahwa desentralisasi fiskal akan meningkatkan efisiensi dan pada akhirnya akan mendorong pertumbuhan ekonomi cenderung lebih diterima secara luas. Hal ini dapat dilihat dari semakin berkembangnya praktek desentralisasi fiskal di berbagai Negara, termasuk di Indonesia sebagaimana pendapat Mardiasmo (2007) bahwa beranjak dari konsep dasar dan implementasinya dalam desentralisasi fiskal di Indonesia, besarnya transfer dana di daerah seharusnya memiliki korelasi yang positif terhadap upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Artinya ada keyakinan yang kuat dari peminat desentralisasi untuk terus melaksanakan desentralisasi fiskal guna mendorong pertumbuhan ekonomi di berbagai wilayah.

Maryani (2002) yang meneliti efek desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi serta kesempatan kerja, menemukan bahwa secara simultan desentralisasi fiskal berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja, sedangkan secara parsial, pengeluaran pembangunan berpengaruh nyata terhadap pertumbuhan ekonomi, sedangkan pajak langsung dan retribusi tidak berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, namun kedua komponen ini memberikan pengaruh tidak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi melalui efek terhadap pengeluaran pembangunan serta mampu menciptakan kesempatan kerja di Makassar Sulawesi selatan.

Disisi lain, Syawaluddin (2003) menemukan bahwa desentralisasi fiskal dari sisi pengeluaran, terutama pengeluaran sektor industri, Pertanian, Perdagangan, kesehatan dan aparatur pemerintah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi sedangkan sektor lingkungan hidup, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi dan agama berpengaruh tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Senada dengan Syawaludin, Ngabalin (2003) menemukan bahwa anggaran belanja pembangunan sektor pertanian, bangunan dan jasa mempunyai hubungan yang positif terhadap produk domestik regional bruto. Hal yang sama juga ditunjukkan oleh penelitian yang dilakukan oleh Rantetampang (2004) yang meneliti pengaruh alokasi anggaran pembangunan terhadap pertumbuhan ekonomi, menemukan bahwa alokasi anggaran pembangunan positif terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Merauke. Kemudian menurut Padang (2010) menemukan bahwa pengeluaran pemerintah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Tana Toraja. Senada dengan Padang, Baco (2011) juga menemukan bahwa pengeluaran pemerintah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Enrekang. Senada dengan Baco, Syahriadi (2011) juga menemukan bahwa pengeluaran pemerintah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Provinsi Kalimantan Selatan.

Penelitian yang dilakukan Madjid (2011) yang meneliti pengaruh belanja modal terhadap pertumbuhan ekonomi di Provinsi Sulawesi Tenggara, menemukan bahwa belanja modal pendidikan, kesehatan, dan pertanian berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi

di Provinsi Sulawesi Tenggara. Sementara menurut Zamriah (2007) yang meneliti pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap produk domestik regional bruto, menemukan bahwa pengeluaran pemerintah pada sektor pertanian, industri pengolahan, konstruksi, perdagangan hotel dan restoran, dan sektor pengangkutan dan komunikasi berpengaruh positif terhadap produk domestik regional bruto. Sedangkan pengeluaran pemerintah sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan berpengaruh negatif terhadap produk domestik regional bruto.

Sementara ini Menurut Anwar (2011) bahwa pengeluaran pemerintah berpengaruh negatif meskipun tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Maros. Sedangkan menurut Maruddin (2009) menemukan bahwa dana alokasi umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Enrekang.

3. Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Struktur Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu tujuan dari pembangunan setiap negara. Pertumbuhan ekonomi dari sudut output dapat terjadi karena adanya kemajuan teknologi. Pertumbuhan ekonomi juga dapat digerakkan oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan fiskal, kebijakan moneter, kebijakan perdagangan ataupun melalui regim nilai tukar yang diberlakukan di negara tersebut. Selanjutnya, dalam kebijakan fiskal, pemerintah dalam melaksanakan kebijakan fiskal dapat menggunakan instrumen pajak dan transfer. Dampak yang diakibatkan oleh pajak berbeda dengan transfer. Pada umumnya pajak akan menurunkan pendapatan masyarakat (Kniesner and Ziliak, 2002), sedangkan transfer akan meningkatkan pendapatan

masyarakat. Salah satu bentuk transfer adalah subsidi harga output. Menurut Chambers dan Quiggin (2005) yang mempelajari *comparative static* subsidi harga output untuk perusahaan-perusahaan dengan preferensi yang monotonik terhadap produksi yang tidak pasti (suatu analisis kajian secara teoritis dan kerangka pikir), menyimpulkan bahwa dengan adanya subsidi harga output maka penawaran akan meningkat.

Guna kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah memerlukan dana dari beberapa sumber. Berdasarkan UU Nomor 25 tahun 1999 dan UU No 33 tahun 2004, sumber-sumber pembiayaan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri dari: (1) pendapatan asli daerah, (2) dana perimbangan, (3) pinjaman daerah dan (4) penerimaan lain-lain yang sah. Seiring dengan terjadinya proses pertumbuhan ekonomi pada suatu negara, maka akan terjadi pula berbagai perubahan dalam struktur masyarakat pada negara itu. Kata struktural menyiratkan bahwa proses yang terjadi adalah proses perubahan wujud, yang dalam kasus ini merupakan perubahan dari keadaan tradisional ke sektor modern, dari keadaan terbelakang menjadi maju (Bayhaqi, 2006).

Fisher (1935) mengemukakan bahwa pertumbuhan ekonomi disertai dengan pergeseran permintaan dari sektor primer ke sektor sekunder dan akhirnya ke sektor tersier. Pergeseran tersebut mengakibatkan perubahan dalam struktur produksi melalui pergeseran kesempatan kerja dan alokasi dana. Selanjutnya Dethier (2000) mengemukakan bahwa terdapat hubungan yang erat antara perubahan struktur produksi dengan struktur kesempatan kerja dicapai dengan pertama peningkatan produktivitas tenaga kerja di

setiap sektor dan kedua bergesernya tenaga kerja dari sektor dengan produktivitas lebih rendah ke sektor dengan produktivitas lebih tinggi.

Sedangkan perubahan struktur sektor pertanian yaitu perubahan pola tentang komposisi produksi, urutan produksi dan perubahan sumberdaya yang digunakan (Hayami & Rutan, 1971) dalam Hirawan (2007), selama proses pertumbuhan ekonomi, pangsa sektor pertanian baik dalam PDB maupun dalam kesempatan kerja secara relatif menurun sejalan dengan peningkatan pendapatan perkapita. Hirschman (1958), dalam Darwanto, (2007) merumuskan model yang selanjutnya dikenal sebagai pengaruh keterkaitan ke depan dan ke belakang. Keterkaitan ke depan mendorong keputusan investasi dengan peningkatan kemudahan memperoleh output tertentu untuk digunakan dalam tahapan produksi lebih lanjut, yaitu dengan penurunan biaya produksi di industri hilir melalui *external economics*. Keterkaitan ke belakang merangsang permintaan pada tahap awal dalam proses produksi, mendorong keputusan investasi pada industri yang memasok input.

Meningkatnya atau semakin eratnya keterkaitan antar sektor atau antar industri mengakibatkan peningkatan investasi yang berakibat peningkatan permintaan terhadap input yang merupakan output dari suatu sektor atau industri. Sedangkan transformasi tenaga kerja sektor pertanian ke sektor non pertanian menurut Irine (2002) merupakan interaksi antara faktor pendorong dari dalam sektor pertanian dan faktor penarik dari luar sektor pertanian. Faktor pendorong tersebut meliputi : (1) perubahan sikap mental tenaga kerja terhadap modernisasi sehingga aktivitas usahatani kurang menarik, (2)

upah sektor pertanian cenderung tetap, sedangkan faktor penarik yang berasal dari sektor non pertanian adalah: (1) timbulnya kesempatan kerja di sektor non pertanian, (2) kenyamanan bekerja di sektor non pertanian relatif lebih baik, (3) upah lebih tinggi, (4) daya tarik kota/daerah industri, dan (3) aksesibilitas dan komunikasi yang semakin baik.

Transformasi tenaga kerja dapat terjadi sebagai dampak dari pengalihan industri dari negara maju ke negara berkembang (Simmons & Kalantaridist, 1996) dalam Irine (2002). Transformasi tenaga kerja dapat juga berarti perubahan dari tenaga kerja informal ke tenaga kerja formal (Polaski, 2006) dalam Irine (2002). Transformasi tenaga kerja dapat juga berarti perubahan tenaga kerja yang berkerja dari skala usaha kecil ke skala usaha besar (Blomstrom & Wolff, 1997) dalam Irine (2002). Model Fei-Ranis berkaitan dengan proses perubahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor non pertanian, teori ini lebih menekankan pada perubahan yang terjadi di sektor pertanian. Fei-Ranis (FR) membagi tahapan perubahan tenaga kerja menjadi tiga berdasarkan pada produktivitas marjinal (PM) dan upah yang dianggap konstan dan ditetapkan secara *exogeneous* (Irine, 2002).

4. Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Kesempatan Kerja

Kebijakan otonomi daerah memberi kewenangan penuh kepada pemerintah daerah untuk menentukan kebijakan dan program pembangunan yang terbaik bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan daerah masing-masing. Hal ini berarti pula bahwa kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus mampu memberikan stimulus

terhadap perekonomian daerah. Berkembangnya perekonomian daerah, akan berdampak positif terhadap penyerapan tenaga kerja, peningkatan PAD dan lain sebagainya yang pada akhirnya akan bermuara kepada kesejahteraan masyarakat dan kemandirian daerah, serta penurunan terhadap ketergantungan pada pemerintah pusat. Makmun (2004) menegaskan bahwa pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Konsekuensinya, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan *sharing* dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat. Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan efek *multiplier* yang besar.

Di satu sisi, pemerintah pusat juga menerapkan kebijakan desentralisasi fiskal yang bertujuan untuk; (1) memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah; (2) menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif dan bertanggung jawab; dan (3) mengurangi kesenjangan pembangunan antardaerah. Dengan desentralisasi fiskal diharapkan akan mendorong pertumbuhan dan pemerataan ekonomi daerah, sehingga kesejahteraan meningkat dan lebih merata. Dalam persektif pembiayaan pembangunan, desentralisasi fiskal diharapkan dapat meningkatkan efisiensi alokasi anggaran daerah. Peningkatan efisiensi alokasi anggaran tersebut seyogyanya akan mampu menjadi *trigger* pertumbuhan ekonomi di daerah

seperti meningkatnya konsumsi, kebutuhan akan jasa perencanaan dan pembangunan, penyerapan buruh dan tenaga kerja, serta memicu kreativitas dan ide baru bagi para pelaku pembangunan di daerah. Selain itu, desentralisasi fiskal akan memberikan dampak yang signifikan, khususnya menyangkut pemerataan PDB per kapita di Indonesia. Pemerataan pendapatan ini akan berarti pula meningkatnya kesempatan dan lapangan kerja daerah.

Hubungan desentralisasi fiskal terhadap kesempatan kerja juga terlihat dari efek sistem perpajakan, seperti yang diungkapkan Suparmoko (2010) bahwa pajak dapat berpengaruh terhadap keinginan untuk bekerja. dalam hal ini pajak penghasilan dapat mempengaruhi alokasi sumber daya dengan mengubah penawaran tenaga kerja relatif terhadap perbedaan pendapatannya. dimana dengan adanya pertimbangan pajak maka beberapa pekerja cenderung untuk memasuki kesempatan kerja lain. Sasana (2008) menemukan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap kesempatan kerja, senada dengan penelitian ini, Paddu (2010) juga menemukan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap kesempatan kerja.

5. Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Ketimpangan

Gunar Mirdal dalam Paddu (2010) mengemukakan bahwa ketimpangan antar daerah dapat disebabkan sebagai akibat dari pengaruh *backwash effect* yang lebih besar dari *spread effect*. Perpindahan tenaga kerja atau migrasi dari satu daerah ke daerah lainnya karena perbedaan pelayanan publik ataupun karena perbedaan infrastruktur (daerah kaya dan daerah

miskin) yang diberikan oleh pemerintah daerah menimbulkan *backwash effect*. Sementara jika terjadi peningkatan *market share* sebagai akibat dari peningkatan produksi sektor tertentu yang akan mendorong penggunaan teknologi yang lebih maju menyebabkan terjadinya *spread effect*.

Selanjutnya pendapat ini didukung oleh Hirschman (1968) bahwa terjadinya *trickle down effect* dari daerah *core* ke daerah *periphery* yang lebih kecil dari pada *polarization effect* akan menyebabkan semakin tingginya ketimpangan pendapatan antar daerah.

Prud'homme (1995) menyatakan bahwa dengan membayangkan terjadinya peningkatan ketimpangan antar daerah dalam kompetisi antar daerah disebabkan karena daerah kaya dan miskin mempunyai kemampuan perpajakan yang berbeda, sehingga rata-rata beban pajak yang ditanggung oleh masyarakat di daerah miskin akan cenderung lebih besar dibanding dengan daerah yang lebih kaya. Hal ini akan menghasilkan lingkaran setan dimana yang kaya akan menjadi semakin kaya dan yang miskin akan tetap miskin. Dengan argumentasi seperti tersebut diatas, maka kompetisi fiskal seperti itu harus dihilangkan dengan menerapkan sistem sentralisasi melalui sistem bantuan dari pemerintah pusat.

MacKinnon (1995) dan Qian dan Weingast (1997) menjelaskan desentralisasi sebagai suatu alat komitmen dan menyatakan bahwa ketimpangan regional berkaitan dengan efisiensi pelayanan publik. mereka mengarahkan perhatian pada dampak kebijakan yang bersifat insentif dari desentralisasi pada tingkat pemerintah daerah. Dengan anggaran yang terdesentralisasi kebijakan menutupi seluruh pembiayaan daerah yang

kurang mampu melalui pembagian sumberdaya dari pemerintah pusat mungkin relatif melemahkan anggaran dan mengganggu insentif daerah untuk keluar dari daerah yang miskin. Sehingga sebenarnya desentralisasi memungkinkan mengurangi ketimpangan antar daerah.

Disisi lain, Williamsom (dalam Irni, 2004) menyatakan bahwa disparitas antar wilayah akan cenderung semakin membesar khususnya pada tahapan awal terjadinya suatu proses pembangunan. lebih jauh dikatakan bahwa secara umum beberapa faktor diduga sebagai penyebab terjadinya peningkatan disparitas antar wilayah, yaitu:

1. Migrasi penduduk yang produktif (usia kerja) dan memiliki keahlian dari daerah kurang berkembang ke daerah yang telah berkembang karena disana mereka memperoleh upah/gaji yang lebih besar.
2. Investasi cenderung dilakukan didaerah yang telah berkembang karena faktor pasar dimana keuntungannya relatif besar, demikian pula resiko kerugian pengaliran modal dari daerah miskin menuju daerah yang berkembang.
3. Kebijakan pemerintah, disadari maupun tanpa disadari cenderung mengakibatkan terkonsentrasinya sara dan prasarana kegiatan sosial ekonomi didaerah yang telah berkembang karena adanya kebutuhan yang lebih besar.
4. Pola perdagangan dan kegiatan perdagangan yang didominasi oleh industri-industri di daerah yang telah berkembang.

5. Tidak adanya kaitan antara pasar daerah (*regional market*) telah menyebabkan rintangan untuk pemencaran dan pelipatgandaan pendapatan.

Toatubun (2011) yang melakukan penelitian tentang determinan disparitas pembangunan di Provinsi Maluku, menemukan bahwa pengeluaran pemerintah berpengaruh positif dan signifikan terhadap disparitas pembangunan di Provinsi Maluku. Senada dengan Toatubun, Hartono (2009) yang meneliti tentang ketimpangan pembangunan ekonomi di Provinsi Jawa Tengah menemukan bahwa alokasi dana pembangunan perkapita berpengaruh positif dan signifikan terhadap ketimpangan pembangunan ekonomi di Provinsi Jawa Tengah. Sedangkan menurut Zasriati (2011) yang melakukan penelitian tentang pengaruh alokasi dana perimbangan terhadap ketimpangan ekonomi regional di Jambi, menemukan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif terhadap ketimpangan ekonomi regional sedangkan Dana bagi Hasil (DBH) berpengaruh negatif terhadap ketimpangan ekonomi regional di Provinsi Jambi.

Berdasarkan ulasan teori, empiris dan pendapat yang telah dipaparkan diatas. maka dapat disimpulkan bahwa desentralisasi fiskal dapat mendorong peningkatan pencapaian efisiensi dalam pelayanan dan produksi barang publik. Namun penerapan desentralisasi fiskal pada ruang yang berbeda, apakah karena perbedaan karakteristik ekonomi dan kelembagaan akan menghasilkan pengaruh yang berbeda. Faktor selain desentralisasi fiskal sangat berpengaruh dalam pencapaian efisiensi pelayanan publik

maupun pengaruhnya terhadap perbaikan pertumbuhan ekonomin dan perbaikan ketimpangan.

6. Hubungan Investasi terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Struktur Ekonomi, Kesempatan Kerja dan Ketimpangan.

Investasi merupakan pendorong utama dalam menciptakan pertumbuhan, tumbuh dan berkembang suatu perekonomian bisa dilihat dari investasi yang masuk ke suatu daerah. Investasi yang meningkat maka akan meningkatkan kapasitas produksi dengan kata lain ekonomi tumbuh, meningkatnya kapasitas produksi akan diikuti perubahan struktur ekonomi dan peluang kesempatan kerja. investasi yang hanya tepusat pada suatu daerah cenderung akan menyebabkan ketimpangan antar daerah.

Menurut George H. Bort (1960) dalam Angelia (2010) dengan mendasarkan analisisnya pada Teori Ekonomi Neo-Klasik. Menurut model ini, pertumbuhan ekonomi suatu daerah akan sangat ditentukan oleh kemampuan daerah tersebut untuk meningkatkan kegiatan produksinya. Sedangkan kegiatan produksi suatu daerah tidak hanya ditentukan oleh potensi daerah yang bersangkutan, tetapi juga ditentukan pula oleh mobilitas tenaga kerja dan mobilitas modal antar daerah. Karena kunci utama pertumbuhan ekonomi daerah adalah peningkatan kegiatan produksi.

Penganut Model Neo-Klasik beranggapan bahwa mobilitas faktor produksi, baik modal maupun tenaga kerja, pada permulaan proses pembangunan adalah kurang lancar. Akibatnya, pada saat itu modal dan tenaga kerja ahli cenderung terkonsentrasi di daerah yang lebih maju sehingga ketimpangan pembangunan regional cenderung melebar

(*divergence*). Akan tetapi bila proses pembangunan terus berlanjut, dengan semakin baiknya prasarana dan fasilitas komunikasi maka mobilitas modal dan tenaga kerja tersebut akan semakin lancar. Dengan demikian, nantinya setelah negara yang bersangkutan telah maju maka ketimpangan pembangunan regional akan berkurang (*convergence*).

Menurut Alam (2003) yang meneliti efek investasi swasta terhadap pertumbuhan ekonomi menemukan bahwa investasi swasta berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi,. Sejalan dengan Alam, Rachmi (2004) juga menemukan bahwa Investasi swasta berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. sedangkan investasi pemerintah berpengaruh tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Kemudian Anwar (2011) juga menemukan bahwa investasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Maros. Hal yang sama juga ditemukan oleh Rantetampang (2004) dimana investasi swasta berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Merauke. Senada dengan Rantetampang, Baco (2011) menemukan bahwa investasi swasta berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Enrekang. Senada dengan Baco, Syahriadi (2011) juga menemukan bahwa investasi swasta berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Provinsi Kalimantan Selatan. Kemudian Runandar (2003) menemukan bahwa investasi berpengaruh positif terhadap kesempatan kerja. dalam arti bahwa investasi akan menaikkan kesempatan kerja.

Disisi lain, menurut Toatubun (2011) yang melakukan penelitian tentang determinan disparitas di Provinsi Maluku, menemukan bahwa investasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap disparitas pembangunan di Provinsi Maluku. berbeda dengan Toatubun, Anwari (2003) menemukan bahwa Investasi berpengaruh negatif terhadap disparitas pendapatan di Kalimantan Timur. Sejalan dengan Anwari, Hartono (2009) menemukan bahwa investasi swasta berpengaruh negatif dan signifikan terhadap ketimpangan pembangunan ekonomi di Provinsi Jawa Tengah. Hal yang sama juga ditemukan oleh Angelia (2010) yang melakukan penelitian tentang analisis ketimpangan pembangunan wilayah di Provinsi DKI Jakarta, hasil penelitian menemukan bahwa investasi berpengaruh negatif dan signifikan terhadap ketimpangan wilayah di DKI Jakarta.

Alam (2003) menunjukkan bahwa Pengeluaran Pemerintah, Investasi Swasta berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, sedangkan Kredit Perbankan berpengaruh negatif meskipun tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Sejalan dengan Alam, Rachmi (2004) juga menemukan bahwa Investasi swasta berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. sedangkan investasi pemerintah berpengaruh tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Kemudian Anwar (2011) juga menemukan bahwa investasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Maros. Hal yang sama juga ditemukan oleh Rantetampang (2004) dimana investasi swasta berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Merauke. Senada dengan Rantetampang (2004), Baco (2011) menemukan bahwa

investasi swasta berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Enrekang. Senada dengan Baco (2011), Syahriadi (2011) juga menemukan bahwa investasi swasta berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Provinsi Kalimantan Selatan.

Disisi lain hasil penelitian Toatubun (2011) melakukan penelitian tentang determinan disparitas di Provinsi Maluku, menemukan bahwa investasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap disparitas pembangunan di Provinsi Maluku. berbeda dengan Toatubun, Anwari (2003) menemukan bahwa Investasi berpengaruh negatif terhadap disparitas pendapatan di Kalimantan Timur. Sejalan dengan Anwari, Hartono (2009) menemukan bahwa investasi swasta berpengaruh negatif dan signifikan terhadap ketimpangan pembangunan ekonomi di Provinsi Jawa Tengah. Hal yang sama juga ditemukan oleh Angelia (2010) yang melakukan penelitian tentang analisis ketimpangan pembangunan wilayah di Provinsi DKI Jakarta, hasil penelitian menemukan bahwa investasi berpengaruh negatif dan signifikan terhadap ketimpangan wilayah di DKI Jakarta.

7. Hubungan Pertumbuhan Ekonomi, Struktur Ekonomi, Kesempatan Kerja dan Ketimpangan.

Seiring dengan terjadinya proses pertumbuhan ekonomi pada suatu negara, maka akan terjadi pula berbagai perubahan dalam struktur masyarakat pada negara itu. Kata struktural menyiratkan bahwa proses yang terjadi adalah proses perubahan wujud, yang dalam kasus ini merupakan perubahan dari keadaan tradisional ke sektor modern, dari keadaan terbelakang menjadi maju (Bayhaqi, 2006). Hasil penelitian

Runandar (2003) menemukan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap kesempatan kerja.

Fisher (1935) dalam Dirgantoro (2009) mengemukakan bahwa pertumbuhan ekonomi disertai dengan pergeseran permintaan dari sektor primer ke sektor sekunder dan akhirnya ke sektor tersier. Pergeseran tersebut mengakibatkan perubahan dalam struktur produksi melalui pergeseran kesempatan kerja dan alokasi dana. Selanjutnya Clark (1940) dalam Dirgantoro (2009) mengemukakan bahwa terdapat hubungan yang erat antara perubahan struktur produksi dengan struktur kesempatan kerja dicapai dengan pertama peningkatan produktivitas tenaga kerja di setiap sektor dan kedua bergesernya tenaga kerja dari sektor dengan produktivitas lebih rendah ke sektor dengan produktivitas lebih tinggi.

Kuncoro (2004) menyatakan ada semacam *trade off* antara pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan pemerataan pendapatan dalam suatu pembangunan ekonomi. Ketika pembangunan ekonomi lebih ditujukan untuk pemerataan pendapatan maka pertumbuhan ekonomi akan membutuhkan waktu yang relatif lama untuk mencapai tingkat pertumbuhan yang tinggi. Begitu pula, sebaliknya jika pembangunan lebih difokuskan untuk mencapai tingkat pertumbuhan yang tinggi maka akan semakin besar kemungkinan terjadinya ketimpangan dalam distribusi pendapatan.

Perdebatan tentang kaitan antara pertumbuhan ekonomi dan pemerataan sampai sekarang masih menjadi kontroversi disatu pihak, ada yang berpendapat bahwa pemerataan dan pertumbuhan ekonomi saling bertentangan (*trade-off*), tetapi disisi lain ada yang berpendapat sebaliknya.

Hubungan jangka panjang antara pertumbuhan ekonomi dan distribusi pendapatan dirintis oleh Kuznets (1955) (dalam Herawati, 2006) yang kemudian dikenal dengan hipotesis U, yang menunjukkan bahwa proses pembangunan ekonomi pada tahap awal pada umumnya disertai oleh kemerosotan yang cukup besar dalam pembagian pendapatan, yang baru berbalik menuju suatu pemerataan yang lebih besar dalam pembagian pendapatan pada tahap pembangunan lebih lanjut. Jadi pertumbuhan dan pemerataan pada awalnya adalah merupakan dua hal yang bertentangan tapi setelah mencapai titik kritik, keduanya saling melengkapi.

Ram (1989) menyatakan bahwa pembangunan memberikan hasil seperti yang digambarkan oleh hipotesis U. Sebagian besar jawaban ini didasarkan pada model pembangunan yang dualis (Model dua sektor). Maksudnya, pertumbuhan ekonomi terjadi karena ada transfer sumber ekonomi dari sektor tradisional ke sektor modern dan ketimpangan pendapatan dalam proses pertumbuhan terjadi karena adanya perubahan struktural yang lambat dari dualism ekonomi. Pertumbuhan ekonomi utamanya berasal dari sektor modern (kecil) yang banyak menyerap investasi tetapi sedikit menyerap tenaga kerja dan umumnya tingkat pertumbuhan sektor ini jauh lebih cepat dan sektor tradisional. Ketika terjadi pertumbuhan, hasilnya hasilnya menyebar keseluruh sektor ekonomi, tetapi ada sejumlah hambatan dari orang miskin untuk memperoleh manfaat dari pertumbuhan tersebut. Hambatan-hambatan ini menurut Chenery dalam Herawati (2006) adalah berupa rendahnya pendidikan, sempitnya tanah yang dimiliki, rendahnya modal dan kebijakan. Kebijakan ekonomi (fiskal dan

moneter) yang melemahkan posisi mereka, karena orang miskin tidak bisa diserap untuk menjadi buruh disektor modern. Maka sebagian besar dari mereka menjadi pekerja di sektor informal, sehingga memburuknya pemerataan pendapatan pada awal pembangunan tidak bisa dihindari.

Namun tidak semua ahli ekonomi pembangunan setuju dengan prediksi Kuznets. Beberapa bukti ditunjukkan oleh Rani dalam Herawati, tampaknya membenarkan pendapat mereka. Pengalaman di Taiwan menunjukkan bahwa disana tidak ada konflik, sekalipun dalam jangka pendek antara pertumbuhan dan pemerataan. menurut Lai (1989) bahwa kasus di Taiwan juga membuktikan bahwa pertumbuhan dan pemerataan dapat direalisasikan secara simultan dengan model pembangunan dualis.

Jazairy (1992) menjelaskan bahwa pengalaman di beberapa negara cenderung meragukan validitas hipotesis U, bukti empiris menunjukkan bahwa terdapat beberapa negara yang berhasil memadukan pertumbuhan dan pemerataan, seperti Malaysia, Thailand, Taiwan, Pakistan dan Korea Selatan. Adapula negara yang berhasil menciptakan pertumbuhan tinggi tetapi disertai dengan ketimpangan yang semakin melebar seperti Bostwana, Kamerun, Kenya, Philipina dan Brasilia. Juga tidak sedikit negara yang pertumbuhan ekonominya rendah tetapi dengan ketimpangan yang terus melebar seperti Equador, Panama, Srilangka dan India. Hasil ini juga menjelaskan bahwa tidak ada hubungan yang jelas antara pertumbuhan dengan perubahan proporsi pendapatan yang diterima 20 % penduduk miskin, atau dengan perubahan proporsi penduduk pedesaan yang berada dibawah garis kemiskinan. Dibeberapa negara seperti Indonesia, Malaysia

dan Thailand, pertumbuhan yang tinggi dibarengi dengan penurunan tajam dari ketimpangan pendapatan. Artinya apabila proporsi pendapatan yang diterima oleh 20 % penduduk termiskin naik, secara otomatis proporsi pendapatan yang diterima oleh kelompok penduduk yang berada di atasnya (lebih kaya) semakin kecil yang berarti secara makro ketimpangan turun. Begitu pula sebaliknya jika proporsi pendapatan yang diterima kelompok miskin menurun, maka ketimpangan meningkat. Hal ini bertentangan dengan hipotesis Kuznets. Sedangkan di negara lain seperti Cina, Mesir dan Srilangka, pertumbuhan dibarengi dengan memburuknya kemiskinan di pedesaan dan juga diikuti oleh menurunnya proporsi pendapatan yang diterima oleh 20 % penduduk termiskin.

Ketidak-konsistenan ini juga sejalan dengan Gary S. Field (1984) bahwa ada negara yang pertumbuhan ekonominya relatif tinggi tetapi dibarengi dengan kemiskinan dan pemerataan yang semakin parah seperti yang terjadi di Philipina. Di Brasilia, pertumbuhan ekonomi tinggi mampu menurunkan kemiskinan, tetapi distribusi pendapatan semakin timpang. Di India dan Srilangka, pertumbuhan ekonomi yang rendah dibarengi dengan pemerataan yang semakin jelek. Namun di Srilangka kemiskinan menurun, tidak seperti yang terjadi di India. Sebaliknya Taiwan dan Costarika, pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak hanya diikuti oleh menurunnya kemiskinan, tetapi juga oleh membaiknya distribusi pendapatan. Jadi pertumbuhan dan pemerataan bisa mempunyai arah perkembangan yang berbeda-beda. Dengan demikian, fenomena munculnya hipotesis U dalam

proses pembangunan bukan suatu yang tidak bisa dihindari melainkan suatu yang bisa dikendalikan manusia.

8. Hubungan Struktur Ekonomi, Kesempatan Kerja dan Ketimpangan

Teori transformasi struktural pada dasarnya mengakui adanya tahapan perubahan produksi dari sektor primer ke sektor sekunder dan akhirnya ke sektor tersier. Clark (1940) dalam Kusmawan 2006 menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang diikuti oleh transformasi ini dapat dicapai melalui (1) peningkatan produktivitas tenaga kerja setiap sektor dan (2) transfer tenaga kerja dari sektor berproduktivitas rendah ke sektor berproduktivitas tenaga kerja yang tinggi. sehingga berdampak terhadap kesempatan kerja serta ketimpangan akibat adanya transfer tenaga kerja.

Ram (1989) menyatakan bahwa pembangunan memberikan hasil seperti yang digambarkan oleh hipotesis U. Sebagian besar jawaban ini didasarkan pada model pembangunan yang dualis (Model dua sektor). Maksudnya, pertumbuhan ekonomi terjadi karena ada transfer sumber ekonomi dari sektor tradisional ke sektor modern dan ketimpangan pendapatan dalam proses pertumbuhan terjadi karena adanya perubahan struktural yang lambat dari dualism ekonomi. Pertumbuhan ekonomi utamanya berasal dari sektor modern (kecil) yang banyak menyerap investasi tetapi sedikit menyerap tenaga kerja dan umumnya tingkat pertumbuhan sektor ini jauh lebih cepat dan sektor tradisional. Ketika terjadi pertumbuhan, hasilnya hasilnya menyebar keseluruh sektor ekonomi, tetapi ada sejumlah hambatan dari orang miskin untuk memperoleh manfaat dari pertumbuhan tersebut. Hambatan-hambatan ini menurut Chenery dalam

Herawati (2006) adalah berupa rendahnya pendidikan, sempitnya tanah yang dimiliki, rendahnya modal dan kebijakan. Kebijakan ekonomi (fiskal dan moneter) yang melemahkan posisi mereka, karena orang miskin tidak bisa diserap untuk menjadi buruh disektor modern. Maka sebagian besar dari mereka menjadi pekerja di sektor informal, sehingga memburuknya pemerataan pendapatan pada awal pembangunan tidak bisa dihindari.

9. Hubungan Kesempatan Kerja dan Ketimpangan

Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang pertumbuhan ekonomi dalam wilayah tersebut (Arsyad, 1999). Sementara itu pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai kenaikan GDP/GNP tanpa memandang apakah kenaikan itu lebih besar atau lebih kecil dari tingkat pertumbuhan penduduk, atau apakah perubahan struktur ekonomi terjadi atau tidak. Namun demikian, pada umumnya para ekonom memberikan pengertian sama untuk kedua istilah tersebut. Mereka mengartikan pertumbuhan dan pembangunan ekonomi sebagai kenaikan GDP/GNP saja. Sementara tujuan utama yang ingin dicapai dari pembangunan ekonomi selain menciptakan pertumbuhan yang setinggi-tingginya, harus pula menghapus atau mengurangi tingkat kemiskinan, ketimpangan, dan tingkat pengangguran. Tolok ukur keberhasilan pembangunan dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi, dan semakin kecilnya ketimpangan pendapatan antar penduduk, antar

daerah dan antar sektor. Kuncoro (2004) menyatakan ada semacam *trade off* antara pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan pemerataan pendapatan dalam suatu pembangunan ekonomi. Ketika pembangunan ekonomi lebih ditujukan untuk pemerataan pendapatan maka pertumbuhan ekonomi akan membutuhkan waktu yang relatif lama untuk mencapai tingkat pertumbuhan yang tinggi. Begitu pula, sebaliknya jika pembangunan lebih difokuskan untuk mencapai tingkat pertumbuhan yang tinggi maka akan semakin besar kemungkinan terjadinya ketimpangan dalam distribusi pendapatan.

Dengan kata lain, penciptaan lapangan kerja akan mendorong penurunan ketimpangan pendapatan.

F. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu berkaitan dengan pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi serta ketimpangan memang telah banyak ditemukan, akan tetapi sebagaimana dikemukakan pada bagian awal, kesimpulan yang diperoleh ternyata tidaklah sama, bahkan cenderung bertolak belakang. Banyak ahli yang berpendapat bahwa desentralisasi fiskal ini akan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi, sebagaimana hasil studi Malik dkk (2006), Iimi (2005), Fadjar dan Sembirin (2007), serta Wibowo (2008). Sementara di sisi lain, tidak sedikit juga yang berpendapat sebaliknya bahwa desentralisasi fiskal justru berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, sebagaimana ditunjukkan dalam studi Xie et al (1999), Zhang dan Zou (1998), Serta Jin dan Zou (2005). Dalam beberapa penelitian lain, seperti Baskaran dan Feld

(2009) serta Woller dan Phillips (1998) gagal mendapatkan pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi. Akan tetapi dampak desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi memiliki kecenderungan berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Disisi lain, penelitian dampak desentralisasi fiskal terhadap ketimpangan juga menunjukkan hasil yang saling bertolak belakang Zheng, Lil Da Xu dan Bingyong Tang (2000); Slinko, Irina (2002); Brojonegoro dan Dartanto (2004); Kanbur dan Zhang (2005); Zhang, Xiaobo (2006); Paddu (2010) yang menemukan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap ketimpangan, sebaliknya menurut Gil, P. Pascual dan M Rapun (2000); Akai dan Sakata (2004); Kim et al (2003); Zhang, Xiaobo (2005); Cheng dan Sung-ko Li (2006); Lessmann, Christian (2006); Paddu (2010) menemukan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh negatif terhadap ketimpangan. Akan tetapi dampak desentralisasi fiskal terhadap ketimpangan memiliki kecenderungan berdampak negatif terhadap ketimpangan.

Adapun perbedaan utama studi ini dengan penelitian sebelumnya adalah bahwa fokus perhatian akan dilakukan terhadap daerah kabupaten/kota di provinsi Kalimantan Timur, sementara penelitian lainnya kebanyakan berorientasi pada wilayah Provinsi dalam suatu negara. Pertimbangan utamanya adalah bahwa daerah kabupaten/kota sesungguhnya merupakan ujung tombak pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia. Daerah kabupaten/kota secara langsung mengetahui preferensi masyarakat lokal dan potensi sumber daya daerah. Hal ini juga dapat

disinyalir dari perkembangan jumlah daerah kabupaten/kota yang terus meningkat tajam, dibandingkan dengan perkembangan jumlah provinsi di Indonesia. Secara lebih ringkas beberapa penelitian terdahulu mengenai desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi serta ketimpangan baik yang dilakukan di negara-negara berkembang ataupun negara-negara maju serta dengan berbagai kesimpulan yang berbeda dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2.1 Ringkasan Penelitian Terdahulu

Studi	Metode	Variabel Dependen	Ukuran Desentralisasi	Variabel Kontrol	Hasil Penelitian
Paddu (2010)	<i>Structural Equation Model</i> Data Cross section	Pertumbuhan ekonomi Ketimpangan regional	<i>Authority Power:</i> Rasio PAD kab.kota terhadap total PAD kab/kota Rasio pengeluaran kab/kota terhadap total pengeluaran kab/kota <i>Autonomy Power:</i> <i>bagian PAD kab/kota terhadap total PAD kab/kota</i>	Mobilitas, IKK, Inflasi regional, dummy (1=kota, 0=kab), TPAK	Pada tingkat provinsi desentralisasi fiskal dengan <i>autonomy</i> dan <i>authority power</i> berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi serta berpengaruh positif terhadap ketimpangan regional. Sedangkan pada tingkat kabupaten/kota desentralisasi fiskal dengan <i>autonomy</i> dan <i>authority power</i> berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan regional.
Zulyanto (2010)	<i>Fixed Effect Model(FEM)</i> atau <i>Least Squares Dummy Variables (LSDV)</i>	Pertumbuhan PDRB perkapita	Rasio total belanja pemerintah daerah terhadap belanja pemerintah pusat.	Level awal pertumbuhan, Pertumbuhan penduduk, Investasi dan <i>human capital</i> .	pada saat derajat desentralisasi fiskal belum terlampaui tinggi maka kebijakan desentralisasi fiskal berpengaruh positif, namun pada saat derajat desentralisasi fiskal terlampaui tinggi maka desentralisasi fiskal justru menghambat pertumbuhan ekonomi.

	Data cross section				
Baskaran dan Feld (2009)	<i>Pooled OLS dan Random Effect</i> Data panel	Rata-rata pertumbuhan produktivitas tenaga kerja	Rasio penerimaan pajak pemerintah daerah terhadap total penerimaan pajak pemerintah	Rasio pajak terhadap PDB, <i>human capital</i> , rasio investasi terhadap PDB, pertumbuhan penduduk, inflasi, keterbukaan.	Studi gagal untuk menemukan fakta bahwa desentralisasi menyebabkan rendahnya tingkat pertumbuhan ekonomi.
Wibowo (2008)	Regresi, <i>Fixed effect model</i> atau <i>least squares dummy variables</i> (LSDV) Data cross section	Tingkat pertumbuhan PDB	Pendapatan daerah kotar lokal Pendapatan daerah netto lokal Pengeluaran tingkat kabupaten/kota Pengeluaran tingkat provinsi/ <i>provincial</i>	<i>initial level of GDP</i> dan <i>human capital</i>	pendapatan daerah kotar dan netto mempunyai hubungan positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.

			<i>spending</i>		
Akai dkk (2007)	<i>Maximum likelihood method;</i> Data cross section	Rata-rata tingkat PDB Perkapita	Rasio pengeluaran pemerintah daerah (<i>local</i>) terhadap pengeluaran pemerintah daerah (<i>local and state</i>) Rasio penerimaan pemerintah daerah (<i>local</i>) terhadap penerimaan pemerintah daerah (<i>local and state</i>)	Jumlah penduduk, tingkat pendidikan, jumlah kursi demokrat dilegislatif, GINI, Paten, keterbukaan.	hubungan desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi bersifat <i>hump-shape</i> . Pada derajat desentralisasi fiskal masih rendah, maka peningkatan desentralisasi fiskal akan berpengaruh positif dan signifikan, baik pada indikator penerimaan maupun indikator pengeluaran. Namun ketika desentralisasi fiskal sudah optimal, peningkatan desentralisasi fiskal akan menyebabkan pertumbuhan ekonomi negatif.
Fadjar dan Sembiring (2007)	GLS (<i>cross section weight</i>) Data Panel	PDRB provinsi di Indonesia	variabel dummy yang menunjukkan perodesasi masa sebelum dan setelah diberlakukannya desentralisasi fiskal	Modal (<i>capital</i>), tenaga kerja (<i>labor</i>) dan <i>human capital</i> .	desentrallisasi fiskal dan fakator endowment berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia.
Malik dkk (2006)	<i>multiple regression;</i> <i>OLS</i>	PDB harga berlaku	Rasio pengeluaran pemda terhadap total pengeluaran	Keterbukaan, inflasi, pengeluaran	indicator penerimaan mempunyai hubungan positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.

	<i>method.</i> Data Panel		pemerintah Rasio penerimaan pemda terhadap penerimaan pemerintah total	pemerintah total, penerimaan pemerintah total.	
Limi, Atsushi (2005)	OLS dan Intrumen variabel	Rata-rata PDB riil	Rasio pengeluaran pemda terhadap pengeluaran pemerintah pusat	<i>Political freedom</i> , tingkat pertumbuhan penduduk, <i>human capital</i> , level awal pertumbuhan PDB.	desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi perkapita.
Jin dan Zou (2005)	<i>One Way Fixed Effect no time dummy</i> Data Panel	Tingkat pertumbuhan PDB Riil	Rasio pengeluaran pemerintah provinsi terhadap total pengeluaran atau penerimaan pemerintah	Investasi, pertumbuhan angkatan kerja, keterbukaan dan inflasi	1970-1993; pertumbuhan ekonomi secara negatif dipengaruhi oleh pengeluaran daerah tetapi berhubungan positif pada penerimaan. 1994-1999; pertumbuhan ekonomi tidak berhubungan dengan pengeluaran pemda, tetapi berhubungan secara

					negatif terhadap pengeluaran.
Thiessen (2003)	<i>Multiple Regressio analysis; OLS</i> data cross Section	PDB perkapita	pendapatan, diukur dari porsi pajak yang diberikan kepada pemerintah daerah terhadap total pendapatan pajak. rasio pengeluaran daerah terhadap pengeluaran pemerintah	level awal pertumbuhan PDB, Rasio investasi terhadap PDB, <i>Human capital</i> , pertumbuhan penduduk, <i>technical progress</i> dan depresiasi	pola hubungan desentralisasi fiskal seperti sebuah lonceng (<i>bell shaped</i>) yaitu pada saat derajat desentralisasi masih rendah terdapat hubungan positif dan signifikan. Sedangkan pada tingkat desentralisasi yang terlalu tinggi maka hubungannya menjadi negatif dan signifikan.
Xie et all (1999)	<i>Multiple regression</i> <i>Data; Time series</i>	PDB perkapita dan tingkat pertumbuhan	Rasio belanja pemerintah daerah terhadap total belanja pemerintah, tidak termasuk hibah.	angkatan kerja, investasi, harga energy, keterbukaan, inflasi dan GINI.	belanja pemerintah daerah telah mengurangi pertumbuhan ekonomi meskipun pada tingkat yang lemah. Dengan demikian desentralisasi yang lebih jauh dalam belanja publik akan berbahaya
Zhang dan Zhou (1998)	<i>Least Squares Dummy Variable</i> Data panel	Tingkat pertumbuhan GDP rill	Rasio pengeluaran pemerintah provinsi terhadap total pengeluaran pemerintah pusat	labor, inflasi, keterbukaan dan investasi	desentralisasi fiskal berpengaruh secara negatif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.
Woller dan	<i>Fixed effect</i>	Tingkat	Rasio penerimaan	<i>The initial</i>	semua indikator desentralisasi

Phillips (1998)	<i>Model</i> Data Panel	pertumbuhan PDB perkapita	pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat Rasio pengeluaran pemerintah daerah terhadap pengeluaran pemerintah pusat	<i>level of GDP</i> , rasio investasi terhadap GDP, <i>Human capital accumulation</i> dan pertumbuhan penduduk	fiskal menunjukkan hasil yang tidak signifikan, dengan kata lain desentralisasi fiskal tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi.
Sulaiman (2003)	<i>Multiple Regression</i> <i>Data Time Series</i>	Pengeluaran Pembangunan Pendapatan Regional	Pendapatan Asli Daerah (PAD)		PAD berpengaruh signifikan terhadap pengeluaran pembangunan dan pendapatan regional
Alam (2002)	<i>Multiple Regression</i> <i>Data Time Series</i>	Pertumbuhan Ekonomi	Pengeluaran Pemerintah	Investasi Swasta dan Jumlah Kredit Perbankan Pada Sektor Pertanian	Pengeluaran pemerintah dan investasi swasta berpengaruh positif sedangkan jumlah kredit perbankan pada sektor pertanian berpengaruh negatif
Abdullah (2005)	<i>Multiple Regression</i> <i>Data Panel</i>	Pertumbuhan Ekonomi	Dana Alokasi Umum (DAU) Pendapatan Asli Daerah		DAU dan PAD berpengaruh positif
Zasriati (2011)	<i>Multiple Regressi (Cobb Douglas)</i>	Ketimpangan Ekonomi	Dana Perimbangan (DAU, DAK dan DBH)		DAU dan DAK berpengaruh positif sedangkan DBH berpengaruh negatif

	<i>Data Time Series</i>				
Maqin (2007)	<i>Fixed Effect Data Panel</i>	Ketimpangan Pendapatan		Pertumbuhan Ekonomi, Investasi swasta, Tingkat Pendidikan.	Pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif, investasi dan tingkat pendidikan berpengaruh negatif
Rantetampang (2004)	<i>Multiple Regression Data Time series</i>	Pertumbuhan Ekonomi	Alokasi Anggaran Pembangunan	Investasi Swasta	Alokasi anggaran pembangunan dan investasi swasta berpengaruh positif
Padang (2010)	<i>Multiple Regression Data time Series</i>	Pertumbuhan Ekonomi	PAD Pengeluaran Pemerintah		PAD dan Pengeluaran pemerintah berpengaruh positif
Maruddin (2009)	<i>Multiple Regression Data time Series</i>	Pertumbuhan Ekonomi	DAU PAD		DAU dan PAD berpengaruh positif
Baco (2011)	<i>Multiple Regression Data Time Series</i>	Pertumbuhan Ekonomi	Pengeluaran pemerintah	Investasi Swasta	Pengeluaran pemerintah dan investasi swasta berpengaruh positif

Syahriadi (2011)	<i>Multiple Regression</i> <i>Data Time Series</i>	Pertumbuhan Ekonomi	Pengeluaran pemerintah	Investasi	Pengeluaran pemerintah dan investasi swasta berpengaruh positif
Madjid (2011)	<i>Multiple Regression</i> <i>Data Time Series</i>	Pertumbuhan Ekonomi	Belanja modal		Belanja modal pendidikan, kesehatan, dan pertanian berpengaruh positif
Hartono (2008)	<i>Multiple Regression</i> <i>Data Time Series</i>	Ketimpangan Ekonomi	Alokasi Dana pembangunan	Investasi, Angkatan kerja	Alokasi dana pembangunan berpengaruh positif, sedangkan investasi dan angkatan kerja berpengaruh negatif
Erna (2004)	<i>Multiple regression</i> <i>Data time Series</i>	Pertumbuhan Ekonomi			
Siitungkir (2009)	<i>Multiple Regression</i> <i>Data Time Series</i>	Belanja Modal	PAD, DAU dan DAK	Pertumbuhan Ekonomi	PAD, DAU dan DAK berpengaruh positif dan signifikan sedangkan pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif dan tidak signifikan
Adi (2009)	<i>Regresi linear</i> <i>Data Time</i>	Belanja Modal Indeks Pembangunan Manusia	DAU		DAU berpengaruh positif terhadap belanja modal sedangkan belanja modal berpengaruh negatif terhadap

	<i>series</i>				IPM
Rahmawati (2010)	<i>Multiple regression</i> <i>Data Panel</i>	Belanja Daerah	PAD dan DAU		PAD dan DAU berpengaruh positif dan dari segi ketergantungan maka PAD lebih dominan dibanding DAU.
Angelia (2010)	<i>Multiple Regression</i> <i>Data time Series</i>	Ketimpangan Wilayah		PDRB perkapita, Investasi, Aglomerasi dan Dummy desentralisasi fiskal	PDRB perkapita dan aglomerasi berpengaruh positif kemudian investasi berpengaruh negatif sedangkan dummy desentralisasi fiskal berpengaruh negatif dan tidak signifikan
Ulum MD (2005)	<i>Multiple Regression</i> <i>Data time series</i>	Belanja Rutin Belanja Pembangunan	DAU		DAU berpengaruh positif
Maulida (2007)	<i>Multiple regression</i> <i>Data time series</i>	Belanja Daerah	DAU dan PAD		DAU dan PAD berpengaruh positif
Maimunah (2006)	<i>Multiple Regression</i> <i>Data time series</i>	Belanja Daerah	DAU dan PAD		DAU dan PAD berpengaruh positif
Maryani (2002)	<i>Two Stage Least</i>	Pertumbuhan Ekonomi	Pengeluaran pembangunan,		Pengeluaran pembangunan berpengaruh positif terhadap

	<i>Squares</i> <i>Data time series</i>	Kesempatan Kerja	Pajak langsung dan Retribusi		pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja, sedangkan pajak langsung dan retribusi tidak berpengaruh signifikan akan tetapi secara tidak langsung mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja.
--	---	------------------	------------------------------	--	---