

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Desentralisasi merupakan kunci bagi lahirnya tata kelola dan pengambilan keputusan yang optimal di sebagian besar negara (Martinez-Vazquez et al., 2017). Kebijakan desentralisasi semakin banyak diadopsi baik oleh negara maju maupun negara berkembang (Garman et al., 2001; Hooghe et al., 2010). Dalam kasus negara maju, Hooghe et al. (2010) telah menghitung *Regional Authority Index* untuk 42 negara demokrasi maupun semi-demokrasi. Hooghe et al. (2010) mengungkapkan bahwa 29 negara telah mengadopsi desentralisasi sejak tahun 1950. Dalam kasus negara berkembang, Garman et al. (2001) melaporkan bahwa 60 negara telah mengadopsi kebijakan desentralisasi pada tahun 2000. Negara berkembang cenderung memiliki tingkat desentralisasi fiskal yang lebih rendah daripada negara maju (Canavire-Bacarreza et al., 2020). Pangsa pendapatan dan pengeluaran desentralisasi lebih rendah di negara berpenghasilan rendah.

Literatur menemukan alasan yang beragam suatu negara dalam mengadopsi kebijakan desentralisasi. Ketidakpuasan terhadap praktik perencanaan terpusat oleh negara-negara bekas Soviet dan kemampuan desentralisasi dalam memelihara kesatuan teritorial menjadi motivasi dalam mengadopsi desentralisasi (Martinez-Vazquez et al., 2017). Di Eropa, desentralisasi dapat menghemat biaya pelayanan publik (Bennett, 1990). Desentralisasi membuat pemerintah menjadi lebih dekat dengan masyarakat, sehingga biaya pelayanan menjadi lebih hemat. Di negara berkembang, desentralisasi dapat meningkatkan stabilitas ekonomi makro dan pertumbuhan ekonomi (Bird & Vaillancourt, 2009). Desentralisasi mendorong pemerintah untuk lebih mengenal keadaan masyarakat, sehingga pelayanan publik menjadi lebih efektif. Terpenuhinya permintaan publik mengarah pada stabilitas ekonomi makro, khususnya tingkat inflasi. Di Amerika Latin, desentralisasi merupakan akibat dari tekanan rakyat untuk demokratisasi (Rojas, 1999). Peralihan dari sistem sosialis menjadi sistem pasar mendorong terjadinya desentralisasi. Di

Afrika, desentralisasi menjadi strategi menuju persatuan nasional (*World Bank*, 1999). Desentralisasi mampu memenuhi permintaan publik yang heterogen, sehingga dapat mendorong terciptanya stabilitas negara.

Secara teoritis, desentralisasi fiskal dapat meningkatkan efisiensi pemberian layanan oleh pemerintah. Oates (1972) menjelaskan bahwa desentralisasi fiskal dapat meningkatkan kesesuaian layanan pemerintah dengan preferensi masyarakat. Brennan & Buchanan (1980) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal dapat membatasi pengenaan pajak yang berlebih oleh pemerintah. Secara empiris, desentralisasi fiskal dapat meningkatkan kinerja ekonomi dan kinerja pemerintah suatu negara. Desentralisasi fiskal dapat mendorong kinerja ekonomi suatu negara yang meliputi: 1) pertumbuhan ekonomi (Canavire-Bacarreza et al., 2020); 2) ketimpangan pendapatan (Stossberg & Blöchliger, 2017; Tselios et al., 2012); 3) stabilitas ekonomi makro dan keberlanjutan fiskal (Neyapti, 2004; Neyapti, 2010; Presbitero et al., 2014). Desentralisasi fiskal juga dapat mendorong kinerja pemerintah dalam suatu negara yang meliputi: 1) kualitas pemerintah (Fan et al., 2009; Kyriacou & Roca-Sagalés, 2011); 2) ukuran pemerintah (Martinez-vazquez, 2009).

Desentralisasi fiskal dapat berpengaruh secara langsung maupun tidak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi (Faridi et al., 2019). Hubungan desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi didasarkan pada sejumlah mekanisme (Musgrave & Musgrave, 1984). Mekanisme tersebut diantaranya melalui efisiensi alokasi, stabilitas ekonomi makro, disinsentif untuk korupsi, dan kualitas lembaga yang lebih tinggi. Canavire-Bacarreza et al. (2020) meninjau hubungan antara desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi. *Geography Fragmentation Index* (GFI) dan ukuran negara digunakan sebagai variabel instrumen. Hasilnya, desentralisasi fiskal mengarah pada pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi. Menurut Filippetti & Sacchi (2015), pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi bergantung pada tingkat otoritas daerah. Pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi lebih kuat pada daerah dengan tingkat otoritas yang tinggi. Temuan berbeda ditunjukkan oleh

Baskaran dan Feld (2013) pada 23 negara OECD selama periode 1975 hingga 2008. Penelitian ini menemukan adanya hubungan terbalik baik menggunakan ukuran lama desentralisasi fiskal (*Government Finance Statistics* atau GFS) maupun ukuran baru desentralisasi fiskal (Stegarescu, 2005).

Desentralisasi fiskal juga dapat mempengaruhi efektivitas fungsi redistribusi pemerintah (Tselios et al., 2012). Sacchi dan Salotti (2014) menyelidiki hubungan antara desentralisasi fiskal dan ketimpangan pendapatan. Studi ini berfokus pada 23 negara OECD selama periode 1971 hingga 2000. Hasilnya, terdapat hubungan searah antara desentralisasi fiskal dan ketimpangan pendapatan. Hubungan ini disebabkan oleh perbedaan kemampuan suatu daerah dalam memenuhi permintaan publik. Stossberg dan Blöchliger (2017) menyempurnakan analisis Sacchi dan Salotti (2014) yang berfokus pada 20 negara OECD selama periode 1996 hingga 2011. Studi ini menggunakan rasio persentil pendapatan yang terbagi atas beberapa kelompok pendapatan. Desentralisasi fiskal terkait dengan penurunan ketimpangan pada kelompok pendapatan tinggi dan median, serta peningkatan ketimpangan pada kelompok pendapatan rendah dan menengah. Tselios et al. (2012) menemukan hasil serupa dalam studinya di Eropa Barat. Desentralisasi fiskal dianggap mampu mengatasi masalah keterbatasan kapasitas di suatu daerah, sehingga kebijakan yang diterapkan dapat berjalan efektif.

Desentralisasi fiskal secara efektif dapat meningkatkan efisiensi pengeluaran publik (Wallich & Bird, 1993). Efisiensi pengeluaran publik dihasilkan melalui persaingan di antara pemerintah daerah dalam memberikan layanan publik. Desentralisasi fiskal meningkatkan kedisiplinan fiskal dengan mengurangi defisit anggaran pemerintah (Neyapti, 2010). Kontrol masyarakat akan meningkat seiring dengan meningkatnya tingkat desentralisasi fiskal. Presbitero et al. (2014) secara khusus menguji dampak pajak properti terhadap kedisiplinan fiskal. Penelitian ini menemukan hubungan searah antara desentralisasi fiskal dengan rasio keseimbangan primer terhadap PDB. Hasil positif ini disebabkan oleh efisiensi dan manfaat insentif pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

Desentralisasi fiskal menjadikan pemerintah lebih dekat dengan masyarakat. Kedekatan ini memudahkan pemerintah dalam mengumpulkan pendapatan, sehingga membantu mengendalikan inflasi (King & Ma, 2001). Neyapti (2004) berpendapat bahwa selain independensi bank sentral, desentralisasi fiskal juga mempengaruhi tingkat inflasi. Studi ini mempertimbangkan akuntabilitas lokal sebagai perangkat disiplin fiskal dan independensi bank sentral sebagai perangkat disiplin moneter. Desentralisasi fiskal terkait dengan inflasi yang rendah.

Akuntabilitas suatu daerah meningkat seiring dengan adanya desentralisasi fiskal (Seabright, 1996). Brennan & Buchanan (1980) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal dapat mengontrol perilaku pemerintah sebagai agen monolitik. Desentralisasi fiskal berperan penting dalam mengurangi korupsi. Alborno dan Cabrales (2013) menjelaskan bahwa hubungan desentralisasi fiskal bergantung pada tingkat persaingan politik. Desentralisasi fiskal terkait dengan tingkat korupsi yang rendah untuk tingkat persaingan politik yang tinggi, dan sebaliknya. Desentralisasi fiskal juga dapat berpengaruh terhadap frekuensi dan biaya ekstraksi suap oleh para koruptor. Fan et al. (2009) menggunakan *Bribe Frequency* dan *Bribe Amount* sebagai ukuran tingkat korupsi. Penelitian ini menemukan bahwa negara dengan tingkatan pemerintahan atau administrasi yang besar dan memiliki banyak pegawai publik cenderung terjadi lebih banyak kasus suap.

Desentralisasi fiskal dapat meningkatkan kualitas pemerintah dengan mendorong persaingan antar daerah. Tiebout (1956) menjelaskan bahwa desentralisasi fiskal membuat pemerintah lebih responsif terhadap preferensi warga. Kyriacou dan Roca-Sagalés (2011) mengukur kualitas pemerintah dengan 4 indikator utama yaitu pengendalian korupsi, supremasi hukum, kualitas peraturan dan efektivitas pemerintah. Penelitian ini menemukan hubungan positif antara desentralisasi fiskal dan kualitas pemerintah. Kyriacou dan Roca-Sagalés (2011) juga menemukan bahwa tingkatan pemerintah akan mengurangi dampak positif dari desentralisasi fiskal terhadap kualitas pemerintah.

Desentralisasi fiskal dapat mendorong permintaan masyarakat terhadap layanan publik (Golem, 2010). Meningkatnya permintaan masyarakat mengarah

pada ukuran pemerintah yang lebih besar. Martinez-vazquez (2009) menemukan bahwa desentralisasi fiskal terkait dengan ukuran pemerintah yang lebih besar. Desentralisasi fiskal mendorong peningkatan jumlah pegawai pemerintah daerah. Di sisi lain, desentralisasi fiskal melalui persaingan antar daerah dapat menurunkan ukuran pemerintah (Weingast, 2009). Prohl dan Schneider (2009) dan Qiao et al. (2019) melaporkan hubungan terbalik antara desentralisasi fiskal dan ukuran pemerintah. Secara khusus, Qiao et al. (2019) menjelaskan bahwa tingkat demokrasi mampu meredam dampak negatif desentralisasi fiskal terhadap ukuran pemerintah. Temuan berbeda ditemukan oleh Rodden (2003). Penelitian ini menemukan bahwa pengaruh desentralisasi fiskal terhadap ukuran pemerintah bergantung pada sifat desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal yang pembiayaan utama berasal dari pajak daerah terkait dengan ukuran pemerintah yang lebih kecil. Desentralisasi fiskal yang pembiayaan utama berasal dari bagi hasil, hibah, atau transfer antar pemerintah terkait dengan ukuran pemerintah yang lebih besar.

1.2 Kesenjangan Penelitian

Penelitian terkait dampak desentralisasi fiskal telah banyak dilakukan oleh studi terdahulu. Dampak desentralisasi fiskal diklasifikasikan menjadi dua, yaitu dampak terhadap performa ekonomi dan dampak terhadap performa pemerintah. Performa ekonomi yang banyak dibahas literatur terdiri dari pertumbuhan ekonomi, ketimpangan pendapatan, dan stabilitas ekonomi makro (Baskaran & Feld, 2013; Canavire-Bacarreza et al., 2020; Filippetti & Sacchi, 2015; Neyapti, 2004, 2010; Presbitero et al., 2014; Sacchi & Salotti, 2014; Stossberg & Blöchliger, 2017; Tselios et al., 2012). Performa pemerintah yang banyak dibahas literatur terdiri dari kualitas pemerintah dan ukuran pemerintah (Albornoz & Cabrales, 2013; Fan et al., 2009; Kyriacou & Roca-Sagalés, 2011; Martinez-vazquez, 2009; Prohl & Schneider, 2009; M. Qiao et al., 2019; Rodden, 2003a).

Baskaran dan Feld (2013), Canavire-Bacarreza et al. (2020), dan Filippetti dan Sacchi (2015) menemukan hasil yang beragam terkait dampak desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi. Temuan beragam tersebut menyiratkan pada

pentingnya penggunaan variabel instrumen yang tepat dalam mengatasi permasalahan endogenitas (terutama permasalahan hubungan terbalik). Sacchi & Salotti (2014), Stossberg & Blöchliger (2017), dan Tselios et al. (2012) juga melaporkan temuan yang beragam terkait dampak desentralisasi fiskal terhadap ketimpangan pendapatan. Hasil beragam tersebut diakibatkan oleh kemampuan yang berbeda dari tiap wilayah yang dianalisis dalam memenuhi permintaan publik. Neyapti (2004), Neyapti (2010), dan Presbitero et al. (2014) menjelaskan dampak desentralisasi fiskal terhadap stabilitas ekonomi makro. Ketiga penelitian tersebut menggunakan ukuran yang berbeda dalam mengukur stabilitas ekonomi makro. Neyapti (2004) menggunakan tingkat inflasi. Neyapti (2010) menggunakan persentase defisit anggaran pemerintah terhadap PDB. Presbitero et al. (2014) menggunakan rasio keseimbangan primer terhadap PDB.

Albornoz & Cabrales (2013), Fan et al. (2009), dan Kyriacou & Roca-Sagalés (2011) menguji dampak desentralisasi fiskal terhadap kualitas pemerintah. Ketiga studi tersebut menggunakan ukuran yang berbeda dalam mengukur kualitas pemerintah. Albornoz & Cabrales (2013) dan Fan et al. (2009) menggunakan tingkat korupsi. Kyriacou & Roca-Sagalés (2011) menggunakan empat ukuran kualitas pemerintah, yaitu pengendalian korupsi, supremasi hukum, kualitas peraturan, efektivitas pemerintah. Martinez-vazquez (2009), Prohl dan Schneider (2009), Qiao et al. (2019), Rodden (2003) menemukan hasil yang beragam terkait dampak desentralisasi fiskal terhadap ukuran pemerintah. Secara umum, ukuran pemerintah diukur dengan proporsi penerimaan atau pengeluaran pemerintah terhadap PDB (T/PDB, G/PDB) dan total pegawai sektor publik.

Penelitian ini berusaha menguji kembali dampak dari desentralisasi fiskal, baik dari sisi performa ekonomi maupun performa pemerintah. Performa ekonomi yang akan dikaji sebagai berikut: 1) pertumbuhan ekonomi; 2) ketimpangan pendapatan; 3) tingkat inflasi. Performa pemerintah yang akan dikaji sebagai berikut: 1) kualitas pemerintah; 2) ukuran pemerintah. Studi literatur terdahulu hanya membahas dampak desentralisasi fiskal terhadap satu jenis ukuran (misalnya, pertumbuhan ekonomi, ketimpangan sosial, kualitas pemerintah). Penelitian ini

menyempurnakan literatur terdahulu dengan membahas berbagai dampak potensial dari desentralisasi fiskal.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hubungan desentralisasi fiskal terhadap berbagai dampak potensial yang diharapkan. Penelitian ini membagi dampak potensial menjadi performa ekonomi dan performa pemerintah. Performa ekonomi mencakup pertumbuhan ekonomi, ketimpangan pendapatan dan tingkat inflasi. Performa pemerintah mencakup kualitas pemerintah dan ukuran pemerintah.

1.4 Ringkasan Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kuantitatif yang berusaha menganalisis hubungan antara desentralisasi fiskal terhadap performa ekonomi dan performa pemerintah. Penelitian ini menggunakan metode regresi data panel yang didukung dengan metode asumsi klasik. Data dari penelitian ini mencakup 90 negara selama periode 2002-2018. Variabel bebas yang digunakan adalah rasio desentralisasi fiskal, sedangkan variabel terikat terdiri dari pertumbuhan ekonomi, ketimpangan pendapatan, tingkat inflasi, kualitas pemerintah dan ukuran pemerintah.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini dibagi menjadi lima bagian utama yang saling berkaitan. Bab 1 merupakan pendahuluan yang berisi latar belakang, kesenjangan penelitian, tujuan penelitian, ringkasan metode penelitian dan sistematika penulisan. Bab 2 merupakan tinjauan pustaka yang berisi landasan teori yang digunakan dan beberapa hasil empiris dari penelitian sebelumnya yang sesuai dengan topik penelitian yang sedang dilakukan. Bab 3 merupakan metode penelitian yang berisi penjelasan tentang sumber data yang digunakan, populasi dan sampel penelitian, periode data penelitian, model empiris, deskripsi dan definisi operasional variabel, dan teknik analisis. Bab 4 merupakan pembahasan yang berisi

gambaran umum objek penelitian, analisis model penelitian, dan interpretasi hasil analisis. Terakhir, Bab 5 merupakan penutup yang berisi kesimpulan hasil penelitian, keterbatasan penelitian dan saran.