

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia mulai diterapkan sejak diresmikan Undang-Undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang tersebut berfokus pada penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur otonomi daerahnya sendiri. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang kemudian diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Undang-Undang tersebut berisi terkait dengan pengaturan perimbangan keuangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah demi mendukung otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Menurut Syahrial (2005) desentralisasi fiskal merupakan tanda perubahan yang sangat besar dalam manajemen keuangan publik di Indonesia.

Ukuran pemerintah (*government size*) dapat diartikan seberapa besar pemerintah pusat atau pemerintah daerah ikut campur tangan terhadap perekonomian suatu negara atau daerah. Ukuran pemerintah tersebut sering diukur dengan menggunakan rasio pengeluaran pemerintah terhadap *output* perekonomian (PDB/PDRB). Ukuran pemerintah bisa juga dikaitkan dengan seberapa besar pemerintah membebankan pajak kepada masyarakatnya. Brennan dan Buchanan (1980) menggambarkan pemerintah seperti sosok yang terus mencoba untuk memaksimalkan ukurannya dengan cara penarikan pajak, hutang, penciptaan uang dan lain-lain. Besarnya campur tangan dari pemerintah tersebut akan berdampak baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap perekonomian negara itu sendiri.

Brennan dan Buchanan (1980) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal ada dan digunakan dengan tujuan untuk membatasi ukuran pemerintah pusat yang terus berkembang dari waktu ke waktu. Pembatasan ukuran pemerintah tersebut dengan cara melalui penyerahan sebagian wewenang kepada pemerintah yang berada pada tingkatan yang lebih kecil atau yang disebut dengan pemerintah daerah. Penyerahan tugas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, mengakibatkan ukuran pemerintah pusat tidak bertambah dengan cepat.

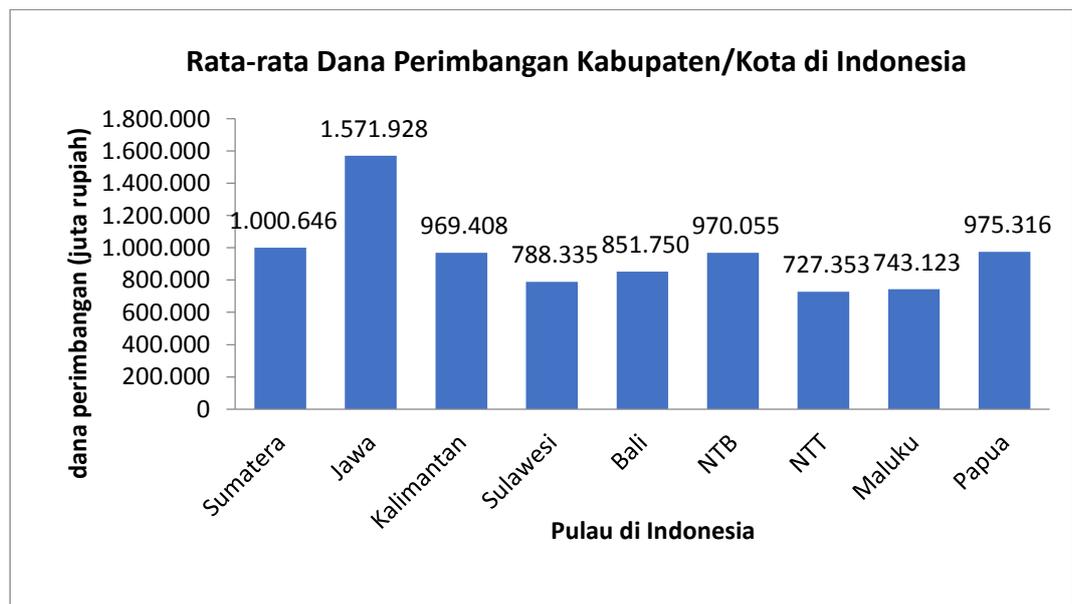
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa desentralisasi fiskal bertujuan untuk memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerah otonominya sendiri. Hal tersebut menunjukkan bahwa peran pemerintah sangat diperlukan dalam era desentralisasi di Indonesia. Barton (2000) menjelaskan peran utama pemerintah secara garis besar adalah (1) peran alokasi sumber daya, (2) peran regulator, (3) peran kesejahteraan sosial, dan (4) peran mengelola ekonomi makro. Peran alokasi sumber daya mencakup penentuan ukuran absolut dan relatif pemerintah dalam perekonomian (keseimbangan sektor publik dan swasta). Peran regulator mencakup Undang-Undang yang mengatur dunia bisnis untuk memfasilitasi aktivitas bisnis dan hak-hak kepemilikan pribadi. Peran kesejahteraan sosial yang mendorong pemerataan sosial. Peran ekonomi makro memiliki tujuan untuk menjaga stabilitas dan kemakmuran wilayah yang dibawah.

Berdasarkan pendapat tersebut menunjukkan bahwa peranan pemerintah sangat dibutuhkan untuk menjaga stabilitas perekonomian. Pemerintah dapat menggunakan beberapa cara dalam melakukan intervensi dalam perekonomian. pemerintah dapat menggunakan (1) kebijakan fiskal (pajak dan belanja pemerintah); (2) kebijakan moneter.

Belanja pemerintah merupakan salah satu intervensi yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjaga stabilitas perekonomian. Peningkatan belanja pemerintah sangat dibutuhkan untuk merealisasikan rencana pemerintah. Oleh karena itu dibutuhkan dukungan dari pendapatan pemerintah. Pendapatan pemerintah daerah diperoleh dari PAD (Pendapatan Asli Daerah), Dana Perimbangan (DAPER) dan pendapatan lain-lain yang sah.

Sebagian besar pendapatan pemerintah kabupaten/kota di Indonesia bersumber dari dana perimbangan. PAD yang belum maksimal di masing-masing daerah mengakibatkan ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum mampu sepenuhnya mandiri dalam menjalankan otonomi daerah.

Gambar 1.1 menyajikan rata-rata dana perimbangan masing-masing pulau di Indonesia. Pulau Sumatera dan Jawa merupakan pulau yang memiliki penerimaan dana perimbangan terbesar daripada pulau yang lain. Sedangkan Papua merupakan salah satu pulau atau daerah yang mendapatkan banyak keuntungan dari terlaksananya desentralisasi fiskal di Indonesia. Pulau yang berada di wilayah paling timur negara Indonesia ini tidak hanya menerima alokasi anggaran per kapita paling besar pada tahun 2007. Namun Papua juga mendapatkan alokasi anggaran dana otonomi khusus.



Sumber: DJPK diolah

**Gambar 1.1**  
**Rata-Rata Dana Perimbangan Kabupaten/Kota di Masing-Masing**  
**Pulau Tahun 2018**

Berdasarkan kajian pengeluaran publik tahun 2007 oleh *World Bank*, sejak tahun 2002 daerah-daerah di pulau Papua juga menerima alokasi anggaran dana otonomi khusus. Tambahan dana tersebut tidak hanya menambah pengeluaran rutin seperti gaji, namun juga menambah pengeluaran untuk pembangunan daerah tersebut. Papua mendapatkan peningkatan anggaran dalam jumlah yang besar. Pengeluaran yang berjudul “lain-lain” meningkat cukup tinggi, bahkan mencapai dua kali lipat jika dibandingkan antara tahun 1999 dengan 2001.

Kontribusi sektoral penyumbang PDRB terbesar yang dimiliki oleh masing-masing Pulau berbeda-beda. Pulau Jawa memiliki kontribusi sektor industri tertinggi di Indonesia. Kontribusi sektor tambang tinggi di Pulau Papua. Pulau Sumatera memiliki sektor perkebunan sebagai salah satu penyumbang PDRB di Sumatera. Oleh karena itu menarik untuk diamati ketiga pulau tersebut pengaruh kontribusi sektoral terhadap PDRB di masing-masing pulau.

Berdasarkan beberapa fakta yang telah dipaparkan, penelitian ini akan menganalisis pengaruh ukuran pemerintah kabupaten/kota di Indonesia, khususnya di pulau Jawa, Sumatera dan di Papua terhadap PDRB, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), inflasi, pengangguran dan kemiskinan.

## **1.2 Kesenjangan Penelitian**

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Engen dan Skinner (1992) menggunakan rasio pengeluaran pemerintah terhadap GDP. Penelitian tersebut menggunakan data dari seluruh dunia. Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa terdapat hubungan negatif antara ukuran pemerintah dengan pertumbuhan ekonomi (GDP). Artinya bahwa setiap peningkatan dalam pengeluaran pemerintah dan pajak akan mengakibatkan penurunan pada pertumbuhan ekonomi. Penelitian yang dilakukan oleh Chen dan Kim (2011) menggunakan perhitungan yang sama dengan Engen dan Skinner (1992). Penelitian tersebut dilakukan di 24 negara OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*). Hasil yang diperoleh sama dengan hasil dari Engen dan Skinner (1992), yaitu terdapat hubungan negatif antara ukuran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi.

Berbeda dengan penelitian Enger dan Skinner (1992) serta Chen dan Kim (2011). Penelitian yang dilakukan oleh Faruk dan Celil (2013) menggunakan rasio pengeluaran pemerintah terhadap GDP. Penelitian tersebut menggunakan Negara Turki sebagai objek penelitiannya. Hasilnya menunjukkan bahwa terdapat hubungan positif antara ukuran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi. Namun hubungan positif tersebut hanya pada *share* pengeluaran pemerintah di tingkat lima belas persen sampai 50 persen.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap PDRB.
2. Mengetahui pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap IPM.
3. Mengetahui pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap inflasi.
4. Mengetahui pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap pengangguran.
5. Mengetahui pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kemiskinan.

### **1.4 Ringkasan Hasil Penelitian**

Ukuran pemerintah dari ketiga perhitungan memiliki pengaruh terhadap kelima variabel makro (PDRB, IPM, Inflasi, Pengangguran dan Kemiskinan). Hal tersebut menunjukkan bahwa peran pemerintah dibutuhkan dalam melakukan intervensi terhadap perekonomian daerah masing-masing.

### **1.5 Sistematika Skripsi**

Dalam penulisan skripsi, terdapat lima bab yang akan dibahas, dimana bab satu dengan bab – bab berikutnya memiliki keterkaitan dengan pembahasan penelitian sehingga akan dapat mempermudah dalam mendapatkan gambaran terkait permasalahan dan pembahasan skripsi tersebut, maka sistematika tersebut disusun sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

BAB III : METODE PENELITIAN

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

DAFTAR PUSTAKA