

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia terdiri dari ribuan pulau yang kaya dengan berbagai keragaman sumber daya alam, budaya dan manusia. Oleh karena itu diperlukan banyak pembagian wilayah administrasi pemerintahan untuk mencakup semua wilayah hukum Indonesia. Berbagai perbedaan yang terjadi antarwilayah merupakan konsekuensi dari berbagai variasi dan perbedaan antara lain : kondisi geofisik dan kemajuan ekonomi, distribusi sumber daya alam, dan berbagai atribut sosial kemasyarakatan di seluruh wilayah Indonesia. Dengan demikian, bagaimana menyatukan berbagai perbedaan budaya dan letak geografis antar penduduk merupakan salah satu faktor penting bagi keberlangsungan dan kejayaan negara ini.

Fenomena menarik yang terjadi di Indonesia dan perlu dicatat adalah adanya upaya untuk memperbesar otonomi daerah, khususnya terjadi sejak Indonesia dilanda krisis moneter tahunan 1997 dimana pada saat itu pemerintahan terpusat (*centralized government*) dianggap sebagai salah satu penyebab terjadinya krisis tersebut. Fenomena tersebut sekaligus meliputi peralihan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam kasus pembangunan politik, atmosfer kebebasan baru pasca krisis moneter, mendorong euphoria bahwa pemerintah daerah perlu diberikan otonomi yang lebih luas untuk mengelola daerah masing-masing. Pemberian otonomi yang lebih luas diberikan

kepada 341 kabupaten/kota dalam hal pengelolaan: pertanian, industri, perdagangan dan investasi (Susanto, 2010;99).

Penerapan otonomi daerah di Indonesia didasarkan pada UU No.22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yang dalam perkembangannya kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004. Kedua UU ini mengatur tentang pemerintah daerah dan perimbangan keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah. Kebijakan ini merupakan tantangan dan peluang bagi pemerintah daerah dikarenakan pemerintah daerah memiliki kewenangan lebih besar untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif. (UU No.32/2004)

Tujuan utama kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah percepatan terwujudnya peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakat. Kita semua mengetahui bahwa landasan hukumnya adalah UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004. Sudah barang tentu, reformasi pola pemerintahan ini diharapkan berdampak positif terhadap kinerja ekonomi, meskipun hal ini jelas melibatkan proses yang berjangka waktu lama. Dengan mendekatkan pengambilan keputusan ke masyarakat, perumusan strategi dan langkah-langkah pembangunan diharapkan lebih peka menangkap kebutuhan ataupun isu yang berkembang. Bahkan, dengan perspektif yang lebih demokratis tersebut, diharapkan nilai tambah ekonomi yang dihasilkan menjadi lebih tinggi dan manfaatnya dirasakan lebih langsung oleh seluruh masyarakat.

Otonomi daerah diharapkan Pemerintah daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan Pemerintah Pusat diharapkan tidak terlalu

aktif mengatur daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi dan sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, dan efektif.

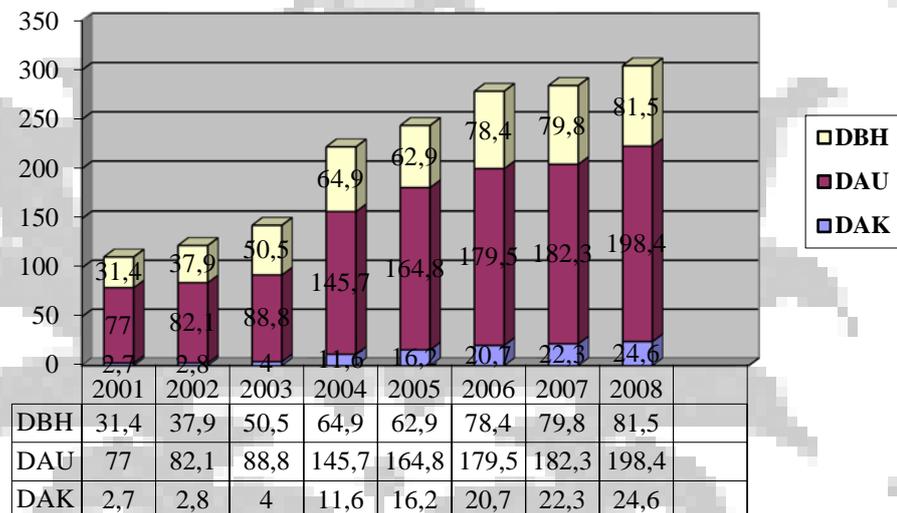
Salah satu dinamika pembangunan suatu wilayah diindikasikan dengan laju pertumbuhan ekonomi wilayah tersebut. Oleh karena itu semua wilayah mencanangkan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi sebagai salah satu strategi pembangunan wilayahnya. Pembangunan ekonomi kembali memberikan batasan-batasan yang jelas kepada para pembuat kebijakan. Untuk mencapai tujuan pembangunan serangkaian usaha dan kebijaksanaan yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, memperluas kesempatan kerja, mengarahkan pembagian pendapatan masyarakat secara adil dan merata, serta meningkatkan hubungan ekonomi regional disusun sebagai kerangka kerja pembangunan regional.

Dalam mengatur dan memajukan perekonomian regional maka diperlukan kebijakan dalam perencanaan perekonomian yang matang dimana dibutuhkan berbagai macam data statistik untuk dapat dijadikan sebagai alat ukur atau indikator dalam penilaian. Salah satu alat itu adalah statistik pendapatan regional atau dikenal dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), sedangkan secara nasional disebut statistik pendapatan nasional atau Produk Domestik Bruto (PDB). Data PDRB merupakan informasi yang sangat penting untuk mengetahui output pada ekonomi dan melihat pertumbuhan di suatu wilayah tertentu.

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) hanya sebesar Rp. 81,1 triliun, dan meningkat sebesar 16,8 persen di tahun 2002 menjadi Rp. 94,7 triliun. Tahun 2006 Dana Perimbangan mencapai Rp.222,2 triliun atau meningkat sebesar 55,2 persen dari tahun sebelumnya. Sampai tahun 2008, besarnya dana perimbangan telah mencapai Rp.278,7 triliun (DEPKEU,2010), Secara jelas, besarnya transfer ke daerah ini dapat dilihat pada gambar dibawah ini ;

Gambar 1.1
Perkembangan Dana Perimbangan Tahun 2001-2008



Sumber : Depkeu 2010, NKRAPBN 2009 dan NKRAPBN 2010.

Berdasarkan Gambar 1.1 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 2008 ini sedikit menurun dibandingkan tahun awal desentralisasi yang mencapai 74,3 persen.

Sementara itu, porsi DBH menunjukkan trend yang semakin baik. Tahun 2008 DBH mencapai Rp.78,4 triliun atau jauh lebih besar dibandingkan DBH tahun 2001 yang sebesar Rp. 20,7 triliun. Secara proporsi, DBH ini juga mengalami peningkatan, yakni 25,5 persen di tahun 2001 menjadi sebesar 28,1 persen dari total dana perimbangan pada tahun 2008. Begitu juga jika dilihat pada transfer DAK tahun 2008 yang telah mencapai Rp.20,7 triliun. Jumlah DAK ini jauh lebih besar dibanding DAK tahun 2003 yang hanya sebesar 2,7 triliun bahkan pada tahun 2001 dan 2002, transfer DAK ini belum dialokasikan ke dalam dana perimbangan untuk pemerintah daerah.

Sejak dilaksanakannya desentralisasi fiskal, pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara umumnya mengalami kenaikan hal ini terlihat dari kenaikan PDRB kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara seperti pada Tabel 1.1. dibawah ini.

Dapat dilihat Tabel 1.1 bahwa selama periode tahun 2006-2010 Kabupaten Tapanuli Tengah mempunyai rata-rata PDRB perkapita terendah yakni Rp. 4.499.060 dan tertinggi adalah Kota Medan sebesar Rp. 20.423.125. Bila dilihat secara makro perkembangan rata-rata PDRB perkapita Sumatera Utara selama kurun waktu 2006-2010 yaitu sebesar Rp. 11.300.487.

Hal ini disebabkan kota Medan merupakan ibukota provinsi dan merupakan kota yang sangat bergantung dengan variabel-variabel yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi.

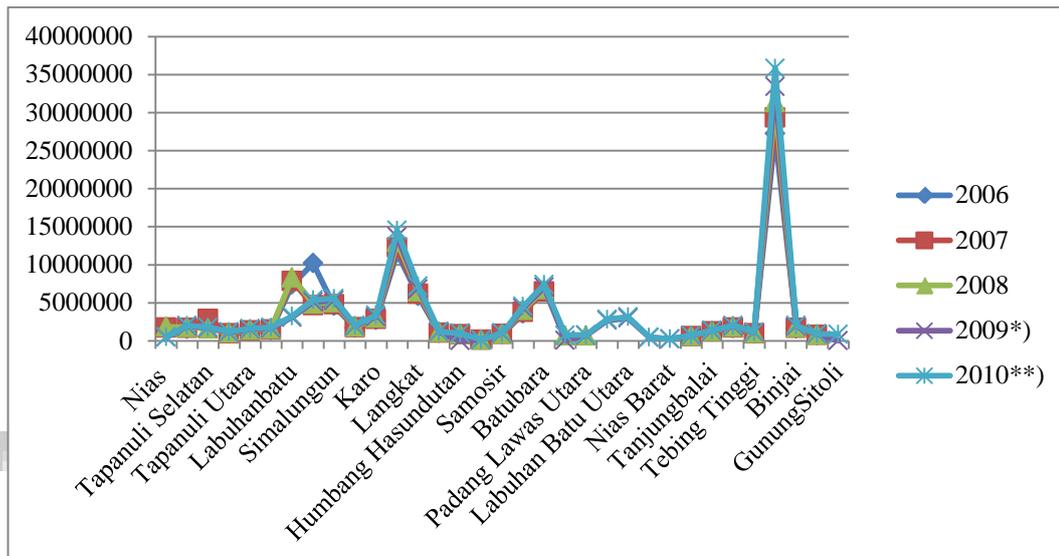
Adapun tabel pertumbuhan PDRB perkapita Sumatera Utara dibawah ini:

Tabel 1.1.
PDRB Perkapita ADH Konstan Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi
Sumatera Utara Tahun 2006-2010
(Dalam Rupiah)

Kabupaten/Kota	2006	2007	2008	2009*¹⁾	2010**²⁾
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kabupaten					
1. Nias ^{a)}	1.630.289,49	1.738.560,13	1.855.076,73	468.225,35	510.793,15
2. Mandailing Natal	1.583.730,32	1.685.696,04	1.794.258,45	1.909.225,78	2.031.709,33
3. Tapanuli Selatan ^{b)}	2.734.613,53	2.854.602,75	1.631.791,07	1.697.914,58	1.783.878,80
4. Tapanuli Tengah	941.794,15	1.000.474,02	1.062.313,66	1.122.906,97	1.198.281,70
5. Tapanuli Utara	1.299.378,92	1.377.744,76	1.456.881,25	1.529.396,54	1.614.372,07
6. Toba Samosir	1.423.051,66	1.501.683,78	1.585.967,62	1.669.356,06	1.765.726,97
7. Labuhanbatu ^{c)}	7.384.241,85	7.879.419,09	8.339.473,76	3.101.701,08	3.261.566,16
8. Asahan ^{d)}	10.201.837,60	4.670.790,94	4.905.418,54	5.134.419,75	5.389.827,78
9. Simalungun	4.580.010,06	4.823.349,24	5.049.397,51	5.285.269,18	5.571.105,01
10. Dairi	1.704.131,24	1.783.845,94	1.864.538,17	1.952.585,90	2.050.671,36
11. Karo	2.729.610,26	2.869.736,95	3.019.387,58	3.175.599,35	3.367.185,28
12. Deli Serdang	11.598.334,83	12.264.029,20	12.994.129,55	13.698059,53	14.516.729,56
13. Langkat	5.889.027,25	6.178.018,93	6.491.754,73	6.817.320,51	7.210.328,03
14. Nias Selatan	1.040.370,89	1.084.845,48	1.136.549,64	1.182.897,80	1.231.624,35
15. Humbang Hasundutan	807.460,14	856.381,39	906.356,34	954552,73	1.006.561,13
16. Pakpak Bharat	130.087,76	137.830,78	145.915,46	154.418,65	164.878,49
17. Samosir	868.588,78	908.457,60	953.851,03	1.002.459,21	1.058.485,11
18. Serdang Bedagai	3.590.139,66	3.814.434,09	4.047.771,19	4.287253,13	4.550.679,05
19. Batubara	1)	6.484.614,31	6.774.665,28	7.063.219,43	7.394.490,94
20. Padang Lawas	1)	1)	675.997,54	70.757,21	750.033,69
21. Padang Lawas Utara	1)	1)	692.685,36	732.284,74	783.761,72
22. Labuhan Batu Selatan	1)	1)	1)	2.685.094,52	2.835.768,13
23. Labuhan Batu Utara	1)	1)	1)	2.993.328,33	3.163.216,40
24. Nias Utara	1)	1)	1)	459.590,51	490.124,94
25. Nias Barat	1)	1)	1)	239.258,93	253.915,11
Kota					
26. Sibolga	591.078,82	623.779,72	660.274,26	697.916,14	740.037,16
27. Tanjungbalai	1.181.685,41	1.229.073,58	1.278.149,43	1.331.004,92	1.397.177,89
28. Pematangsiantar	1.645.113,61	1.729.273,43	1.828.230,09	1.926.298,65	2.038.924,45
29. Tebing Tinggi	923.204,30	978.411,33	1.037.465,11	1.093.238,84	1.165.932,88
30. Medan	27.234.454,02	29.352.923,70	31.373.951,99	33.430.687,57	35.822.224,73
31. Binjai	1.613.444,38	1.705.066,88	1.799.464,85	1.902.998,30	2.020.895,76
32. Padangsidimpuan	742.038,80	787.904,01	835.918,91	884.255,36	935.450,94
33. Gunung Sitoli	1)	1)	1)	813260,17	867.974,32
Sumatera Utara	93.347.404,39	99.792.273,27	106.172.360,10	111.559.224,81	118.640.902,74

Sumber ; BPS SUMUT

Tabel 1.1 ini menunjukkan pertumbuhan PDRB perkapita Kabupaten/Kota provinsi Sumatera Utara atas dasar harga konstan dari tahun 2006-2010, dimana dari tabel tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa PDRB tertinggi berada pada Kota Medan dan terendah Kabupaten Nias Barat. Selain tabel dapat juga digambarkan seperti gambar 1.2. dibawah ini:



Gambar 1.2. Pertumbuhan PDRB perkapita ADH Konstan menurut kabupaten/kota provinsi Sumatera Utara Tahun 2006-2010

Gambar 1.2. menunjukkan pertumbuhan PDRB perkapita kabupaten/kota provinsi Sumatera Utara. Kabupaten/Kota mempunyai PDRB perkapita lebih tinggi rata-ratanya bila dibandingkan PDRB Provinsi Sumatera Utara adalah Toba Samosir, Labuhan Batu, Asahan, Deli Serdang, Tanjung Balai, dan Medan. Hal tersebut menunjukkan wilayah tersebut tingkat pendapatan penduduk secara umum lebih makmur tingkat kesejahteraannya bila dibandingkan dengan wilayah lainnya. Berdasarkan kondisi ini perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana pengaruh desentralisasi terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

Berdasarkan kajian tersebut, seiring telah berjalannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, dapat dilihat beberapa permasalahan mendasar yang timbul dari penerapan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal tersebut. Salah satu permasalahan yang dapat dikatakan sebagai permasalahan utama dari penerapan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah efisiensi dan efektivitas

keterbatasan sumber-sumber pembiayaan pembangunan. Keterbatasan ini tidak saja terjadi di daerah-daerah yang tidak memiliki sumber daya alam tetapi juga terjadi di daerah yang kaya akan sumber daya alam. Keterbatasan sumber-sumber pembiayaan pembangunan daerah selain disebabkan oleh belum optimalnya pemerintah daerah untuk menggali semua potensi penerimaan daerah, juga disebabkan ketidakmampuan pemerintah pusat untuk sepenuhnya menjalankan pembagian dana baik dana alokasi umum maupun dana alokasi khusus, hal ini menjadi kajian yang sangat menarik.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka disusunlah rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaruh desentralisasi fiskal, pertumbuhan penduduk, level awal pertumbuhan, indeks pembangunan manusia terhadap pertumbuhan ekonomi di provinsi Sumatera Utara?
2. Apakah desentralisasi fiskal, pertumbuhan penduduk, level awal pertumbuhan, indeks pembangunan manusia bersifat elastis terhadap pertumbuhan ekonomi di provinsi Sumatera Utara?

1.3 Tujuan Penelitian

Sebagaimana yang diuraikan dalam rumusan permasalahan, maka yang akan menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis pengaruh desentralisasi fiskal, pertumbuhan penduduk, level awal pertumbuhan, indeks pembangunan manusia terhadap pertumbuhan ekonomi di provinsi Sumatera Utara.

2. Untuk menganalisis elastisitas desentralisasi fiskal, pertumbuhan penduduk, level awal pertumbuhan, indeks pembangunan manusia terhadap pertumbuhan ekonomi di provinsi Sumatera Utara.

1.4 Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Dapat dijadikan sebagai informasi dasar bagi semua pihak yang ingin mengkaji pelaksanaan desentralisasi fiskal, serta sebagai rekomendasi kepada pemerintah daerah dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di provinsi Sumatera Utara;
2. Dapat dijadikan acuan bagi semua pihak terkait dalam melihat pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi Provinsi Sumatera Utara.