

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Sebelum era reformasi yaitu pada zaman orde baru, Indonesia menganut sistem pemerintahan yang sentralistik. Kondisi ini dapat dilihat dari dominannya peran pemerintah pusat dalam merencanakan dan menetapkan prioritas pembangunan daerah, dan kurang melibatkannya *stakeholder* di daerah. Kondisi tersebut berimplikasi kepada kinerja pembangunan yang tidak sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan dan kemampuan masyarakat lokal atau daerah. Masyarakat menjadi tidak punya kekuatan untuk menolak kebijakan pemerintah pusat yang dicirikan oleh terkonsentrasinya kekuasaan yang bias ke perkotaan. Keadaan ini menimbulkan terjadinya *net transfer* sumberdaya lokal dari wilayah pedesaan ke pusat-pusat perkotaan di lokasi kekuasaan, khususnya Jakarta yang disebut *backwash process* (Dirgantoro, 2009).

Pemerintah merespon kondisi tersebut dengan melaksanakan kebijakan desentralisasi fiskal, untuk itu pemerintah membuat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengamanatkan bahwa daerah diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 bahwa pembangunan daerah sebagai bagian dari integral dari pembangunan nasional dilaksanakan melalui otonomi daerah yang mulai dilaksanakan pada tahun 2001. Kedua undang-undang tersebut telah direvisi masing-masing menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur pemerintahan daerah

bahwa untuk menyelenggarakan otonomi, pemerintah pusat menyerahkan sejumlah urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga daerah otonom baik kepada daerah provinsi maupun kepada daerah kabupaten/kota.

Melalui desentralisasi fiskal, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menggali pendapatan dan melakukan peran alokasi secara mandiri dalam menetapkan prioritas pembangunan sesuai dengan potensi sumber daya yang ada. Salah satu argumen dilakukannya desentralisasi fiskal adalah bahwa desentralisasi fiskal menyebabkan efisiensi dalam perekonomian, yaitu terjadinya efisiensi dalam alokasi sumberdaya publik (Oates, 1972). Desentralisasi fiskal meningkatkan pendapatan dan meningkatkan efisiensi dalam sektor publik dan memotong defisit anggaran, serta menaikkan pertumbuhan ekonomi (Bird, 1993)

Desentralisasi fiskal akan memberikan dampak positif terhadap pengurangan jumlah penduduk miskin bila diikuti dengan adanya kenaikan pada pendapatan perkapita. Peningkatan pendapatan merupakan cermin dari adanya suatu pertumbuhan ekonomi. Daerah yang potensial akan menghasilkan produk berupa barang dan/atau jasa yang mempunyai nilai guna untuk meningkatkan penjualan dan daya tarik kepada konsumen. Desentralisasi fiskal tidak hanya dapat mengetahui masalah kemiskinan tetapi dapat menjadi pendorong untuk prospek pertumbuhan ekonomi di daerah otonomi. Pertumbuhan ekonomi dapat meningkatkan jumlah lapangan pekerjaan sehingga dapat menurunkan jumlah penduduk miskin. Bertambahnya lapangan pekerjaan dapat menyerap banyak tenaga kerja sehingga penduduk miskin dapat berkurang (Sudewi, 2013).

Menurut Oates (1972) alasan bahwa desentralisasi fiskal akan meningkatkan efisiensi ekonomi yaitu karena pemerintah lokal mempunyai posisi yang lebih baik daripada pemerintah pusat untuk menyalurkan pelayanan publik yang dibutuhkan oleh pemerintah lokal, yang selanjutnya efisiensi akan mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi di tingkat lokal dan mendorong pertumbuhan ekonomi di tingkat nasional (Sasana, 2009).

Desentralisasi fiskal di Indonesia mulai dilaksanakan sejak tanggal 1 Januari 2001. Menurut Simanjuntak (2002) pada dasarnya desentralisasi fiskal di Indonesia mempunyai sasaran umum, yaitu: 1) untuk memenuhi aspirasi daerah menyangkut penguasaan atas sumber-sumber keuangan daerah; 2) mendorong akuntabilitas, dan transparansi pemerintahan daerah; 3) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan daerah; 4) mengurangi ketimpangan antar daerah; 5) menjamin terselenggaranya pelayanan publik minimum di setiap daerah; 6) meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum.

Kalimantan Timur merupakan salah satu provinsi terkaya di Indonesia, hal ini dapat di lihat dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang dimiliki kaltim mencapai angka cukup besar yaitu, Rp 121,0 triliun pada tahun 2013. Tahun 2011 Kalimantan Timur berada pada posisi ke-tujuh dengan PDRB terbesar di Indonesia.

**Tabel 1.1**  
**10 Provinsi di Indonesia dengan PDRB ter-tiinggi dan PDRB PerKapita**  
**Menurut Atas Dasar Harga Konstann Tahun 2011**

No	Provinsi	PDRB Tahun 2011 (milliarRp)	PDRB Perkapita Tahun 2011(ribu Rp)
1	DKI Jakarta	421.251	42.329
2	Jawa Timur	365.151	9.649

No	Provinsi	PDRB Tahun 2011 (milliarRp)	PDRB Perkapita Tahun 2011(ribu Rp)
3	Jawa Barat	334.539	7.613
4	Jawa Tengah	187.245	5.721
5	Sumatera Utara	125.805	9.515
6	Banten	94.198	8.607
7	Kalimantan Timur	75.123	20.447
8	Sulawesi Selatan	54.979	6.740
9	Sumatera Selatan	54.386	7.157
10	Riau	52.420	9.154

Sumber: BPS DIY diolah (2015).

PDRB perkapita Kalimantan Timur berada pada posisi kedua terbesar setelah DKI Jakarta. Besarnya PDRB dan PDRB perkapita Kalimantan Timur tidak lepas dari peran Sumber Daya Alam (SDA) yang sangat besar dalam menopang per ekonomian Kalimantan Timur. Selama kurun waktu 2008-2013, PDRB menurut penggunaan atas dasar harga konstan selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 2013, nominal PDRB Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) sudah berada pada level Rp 122,0 triliun. Peningkatan ekonomi secara riil ini, dipicu oleh membaiknya kinerja konsumsi akhir dari berbagai komponen penggunaan terutama net ekspor Kalimantan Timur yang positif.

Terbentuknya nilai PDRB Kalimantan Timur menurut penggunaan secara keseluruhan merupakan kontribusi dari beberapa komponen penggunaan antara lain konsumsi rumah tangga, konsumsi lembaga nonprofit yang melayani rumah tangga (LNPR), konsumsi pemerintah, pembentukan modal tetap bruto (PMTB), perubahan inventori, ekspor (barang dan jasa) dan impor.

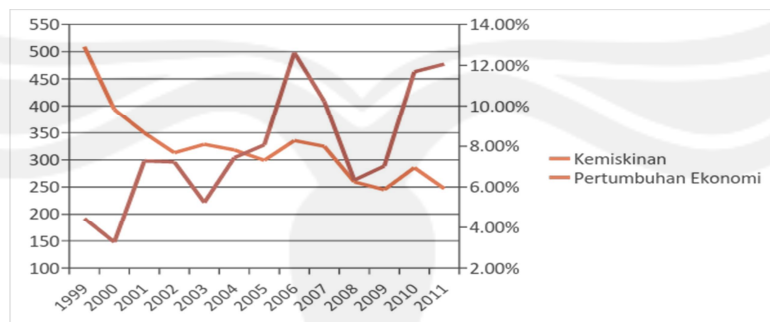
**Tabel 1.2**  
**PDRB Provinsi Kalimantan Timur Menurut (ADHK 2000) Menurut**  
**Komponen Penggunaan Tahun 2008 – 2013 ( juta Rp )**

No	Komponen	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Konsumsi RT	16.200	16.688	17.493	18.959	21.051	22.551
2	Konsumsi LNPR	362	409	433	453	476	502

No	Komponen	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3	Konsumsi Pemerintah	5.313	5.548	5.739	6.218	6.489	6.481
4	PMTB	17.198	17.881	18.790	19.974	21.565	22.693
5	Perubahan Inventori	1.009	1.091	1.130	1.182	1.217	1.280
6	Ekspor Netto	63,123	63.945	67.367	68.702	70.285	68.122
Total PDRB (milliar Rp)		103.205	105.564	110.953	115.489	120.085	121.990

Sumber: BPS Kalimantan Timur (2015).

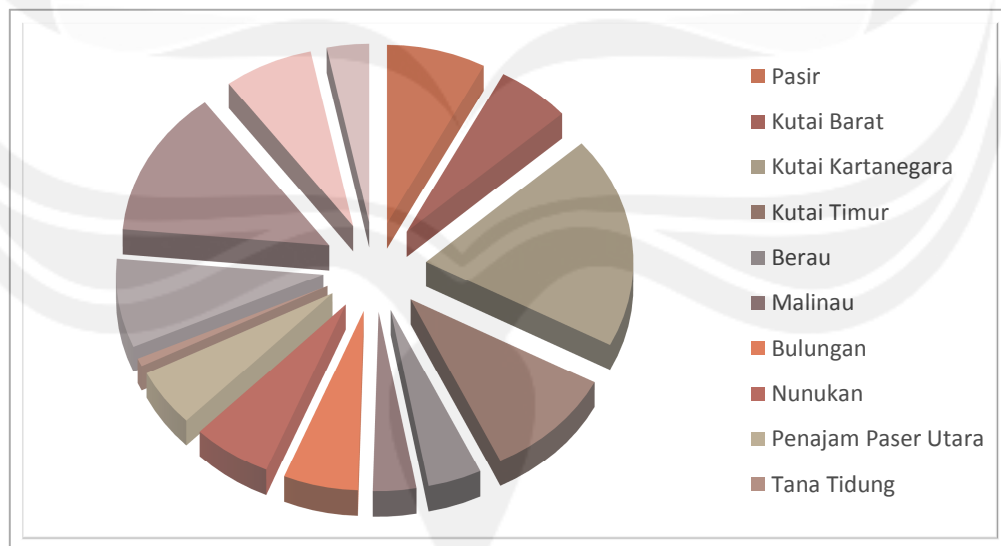
Keseluruhan nilai PDRB penggunaan di Kalimantan timur yang paling dominan ditujukan untuk memenuhi keperluan ekspor (70,285 milliar), hal ini berkaitan dengan dominasi pertambangan yang cukup besar di Kalimantan Timur. Pengeluaran untuk PMTB atau investasi fisik, terlihat perannya cukup besar yakni 15,86% dari total PDRB, ini menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur terus mengalami peningkatan. Komponen yang cukup mengejutkan adalah konsumsi pemerintah yang sangat kecil dimana peningkatannya hanya sekitar 4.32% setiap tahunnya.



**Gambar 1.1**  
**Pertumbuhan PDRB Kalimantan Timur (ADHK 2000) dan Jumlah Penduduk Miskin Menurut Tahun 1999 – 2011**  
 Sumber: BPS Kalimantan Timur Diolah (2015).

Gambar 1.1 menunjukkan hasil dari kinerja ekonomi provinsi Kalimantan Timur yang selalu berusaha meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mengurangi jumlah penduduk miskin. Dimana pada tahun 1999 pertumbuhan ekonomi sebesar 4,45% dan pada tahun 2011 meningkat menjadi 12.06%. Kemiskinan juga menunjukkan hal yang serupa, dimana pada tahun 1999 jumlah kemiskinan di provinsi Kalimantan Timur sebesar 509,2 ribu jiwa dan pada tahun 2011 jumlah kemiskinan berkurang menjadi 247,1 ribu jiwa.

Gambar diatas memberikan gambaran yang cukup menarik, dimana pertumbuhan ekonomi tidak selalu memberikan efek positif terhadap jumlah penduduk miskin di provinsi Kalimantan Timur. Misalnya pada tahun 2006 pertumbuhan ekonomi meningkat cukup tajam sebesar 12% dan di tahun yang sama kemiskinan juga meningkat 340 ribu jiwa lebih.



**Gambar 1.2**

**Tingkat Kemiskinan Berdasarkan Kabupaten/Kota di Kaltim Tahun 2012**  
 Sumber: BPS Kalimantan Timur (diolah).

Kabupaten/Kota Provinsi Kalimantan Timur yang paling banyak menyumbang kemiskinan adalah Kutai Karta Negara, dimana Kutai Karta Negara menyumbang penduduk miskin sekitar sebesar 47 ribu orang. Ironisnya, Kabupaten Kurtai Karta Negara adalah penyumbang PDRB terbesar Kalimantan Timur. Kabupaten Tana Tidung adalah penyumbang angka kemiskinan yang paling kecil dimana, Tana Tidung hanya menyumbang sekitar 1000 orang penduduk miskin.

**Tabel 1.3**  
**Jumlah Penduduk Miskin(000) dan Persentase Penduduk Miskin di Provinsi Indonesia Pada Tahun 2011**

No	Provinsi di Indonesia	Jumlah Penduduk Miskin	Persentase Penduduk Miskin
1	DKI Jakarta	363,42	3,75%
2	Jawa Timur	5.356,21	14,23%
3	Jawa Barat	4.468,63	10,65%
4	Jawa Tengah	5.107,36	15,76%
5	Sumatera Utara	1.481,31	11,33%
6	Banten	690,49	6,32%
7	Kalimantan Timur	247,90	6,77%
8	Sulawesi Selatan	832,91	10,29%
9	Sumatera Selatan	1.074,81	14,24%
10	Riau	482,05	8,47%
11	Kalimantan Tengah	146,91	6,56%
12	Kalimantan Selatan	194,62	5,29%

Sumber: BPS DIY diolah (2015).

Kalimantan Timur dengan PDRB tertinggi kedua setelah DKI Jakarta memiliki persentase penduduk miskin sebesar 6,77%, kondisi ini cukup mengkhawatirkan karena jika dibandingkan dengan banten dan Kalimantan Selatan yang persentase masing-masing penduduk miskinnya sebesar 6,32% dan 5,29%. Kalimantan Selatan yang PDRB dan PDRB Perkapitanya tidak masuk sepuluh besar di Provinsi Indonesia hanya memiliki penduduk miskin sebesar

5,29% ini menandakan bahwa pembangunan ekonomi yang ada di Kalimantan Timur belum sampai kepada seluruh lapisan masyarakat.

Berbagai kelemahan masih menyertai pelaksanaan desentralisasi fiskal yang harus diwaspadai dalam pelaksanaannya. Prud'homme (1995) mencatat beberapa kelemahan dan dilema dalam otonomi daerah, dimana dapat 1). Menciptakan kesenjangan antar daerah kaya dengan daerah miskin, 2). Mengancam stabilitas ekonomi akibat tidak efisiennya kebijakan ekonomi makro, seperti kebijakan fiskal, 3). Mengurangi efisiensi akibat kurang representatifnya lembaga perwakilan rakyat dengan indikator masih lemahnya *public hearing*, 4). Perluasan jaringan korupsi dari pusat menuju daerah.

Desentralisasi fiskal di Indonesia masih mempunyai berbagai kelemahan dan kekurangan, baik dari tataran konsep maupun implementasinya. Masih terdapat peraturan yang saling berbenturan satu sama lain, masih terdapat perbedaan pendapat maupun perebutan kewenangan antar level pemerintah dalam pengelolaan fisik daerah, ataupun masih sering terjadi multi-tafsir dalam implementasi kebijakan daerah.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan di atas. Maka rumusan masalah yang disusun dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh PDRB terhadap kemiskinan di Kalimantan Timur.
2. Bagaimana pengaruh pengeluaran pembangunan pemerintah terhadap kemiskinan di Kalimantan Timur.



3. Bagaimana pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap kemiskinan di Kalimantan Timur.
4. Bagaimana Pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen secara bersama-sama di Kalimantan Timur.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun, maka tujuan penelitian yang akan dicapai adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh variabel pengeluaran pembangunan pemerintah terhadap kemiskinan di Kalimantan Timur.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh variabel PDRB terhadap kemiskinan di Kalimantan Timur.
3. Untuk melihat bagaimana kebijakan desentralisasi fiskal mempengaruhi tingkat kemiskinan di provinsi Kalimantan Timur.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh variabel independen secara keseluruhan terhadap variabel dependen di Kalimantan Timur.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk :

1. Bagi pemerintah pusat, sebagai masukan untuk mengevaluasi kembali kebijakan desentralisasi fiskal yang sudah berjalan selama 15 tahun untuk memperbaiki kebijakan-kebijakan yang sifatnya teknis supaya kebijakan desentralisasi fiskal berjalan sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku.

2. Bagi pemerintah daerah, sebagai masukan atau bahan pertimbangan dimana seharusnya Sumber Daya Alam (SDA) yang besar manfaatnya harus dapat dirasakan oleh semua segmen masyarakat untuk kesejahteraan masyarakat.
3. Untuk mengembangkan wawasan dalam bidang keilmuan terutama bagi pihak lain yang melakukan penelitian dalam bidang yang sama.

### **1.5 Hipotesis**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah dapat diajukan beberapa hipotesis sebagai berikut:

1. PDRB mempunyai efek yang negatif dan signifikan terhadap kemiskinan
2. Pengeluaran pembangunan berdampak negatif dan signifikan terhadap kemiskinan
3. Desentralisasi fiskal memiliki pengaruh yang negatif dan signifikan terhadap kemiskinan.
4. Desentralisasi Fiskal, PDRB dan pengeluaran pemerintah secara bersama-sama berpengaruh terhadap kemiskinan.

### **1.6 Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan penelitian ini terbagi menjadi 5 bab, dengan rincian pembahasan sebagai berikut :

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini menjelaskan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, hipotesis penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini menjelaskan tentang tinjauan pustaka dari penelitian yang mencakup landasan teori, bagaimana pengaruh antara variabel dependen dengan independen, dan penelitian-penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya atau studi terkait.

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Pada bab ini menjelaskan tentang jenis dan sumber data, model penelitian, dan uji-uji yang akan digunakan dalam penelitian serta definisi operasional.

### **BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini akan dibahas mengenai hasil perhitungan dari analisis data dan pembahasan berdasarkan rumusan masalah yang ada.

### **Bab V : PENUTUP**

Pada bab ini berisi tentang kesimpulan berdasarkan hasil penelitian dan saran terhadap penelitian.