

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan ekonomi merupakan salah satu tantangan utama yang harus dihadapi oleh setiap negara di dunia agar dapat memperbaiki kualitas kehidupan masyarakatnya. Dalam bukunya, Michael P. Todaro menyatakan bahwa pembangunan ekonomi pada masa ekonomi tradisional hanya diukur berdasarkan tingkat pertumbuhan PDB, baik secara keseluruhan maupun per kapita. Peningkatan PDB ini selanjutnya diharapkan akan menumbuhkan berbagai kondisi yang diperlukan demi terciptanya distribusi hasil-hasil pertumbuhan ekonomi dan sosial yang lebih merata. Sedangkan pandangan ekonomi baru menganggap tujuan utama pembangunan ekonomi bukan hanya pertumbuhan PDB semata, tapi juga pengentasan kemiskinan, penanggulangan ketimpangan pendapatan dan penyediaan lapangan kerja dalam konteks perekonomian yang terus berkembang.¹

Kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi hampir semua negara di dunia. Kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk memenuhi standar hidup minimum.² Besarnya ukuran standar minimum tersebut relatif menurut pendekatan mana yang digunakan. Sementara itu, UNDP dalam laporannya pada *Human Development Report* tahun 1997, memperkenalkan suatu indikator kemiskinan yang disebut *Human Development Indeks* (HDI).

¹Michael P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga Edisi Ketujuh*. (Jakarta: Erlangga, 2000), p. 20

²Mudrajat Kuncoro, *Ekonomi Pembangunan, Teori, Masalah dan Kebijakan Edisi Ketiga*. (Yogyakarta: UPPAMP YKPN, 2003), p. 35

Kriteria yang digunakan sebagai tolak ukur kemiskinan antara lain: (1) kehidupan; (2) pendidikan dasar; (3) ketetapan ekonomi.

Pada tahun 2000 beberapa negara yang tergabung dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), termasuk Indonesia menandatangani Deklarasi Milenium yang menunjukkan komitmen bangsa-bangsa tersebut untuk mencapai delapan sasaran pembangunan milenium (*Millenium Development Goals-MDGs*) dimana salah satu pointnya adalah pengentasan kemiskinan dengan indikator keberhasilannya adalah perluasan kesempatan kerja dan peningkatan produktivitas rakyat.³ Hal tersebut menunjukkan pentingnya masalah kemiskinan untuk diatasi sehingga taraf kehidupan rakyat menjadi lebih berkualitas.

Pada masa sebelum pelaksanaan otonomi daerah tahun 2001, negara Indonesia menganut sistem pemerintahan yang sentralistik. Pemerintah pusat memiliki peran yang dominan dalam merencanakan dan menetapkan prioritas pembangunan di daerah. Hal ini menciptakan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan melahirkan ketimpangan pembangunan antar daerah di Indonesia. Oleh karena itu, untuk mengatasi masalah tersebut pemerintah pusat menerapkan kebijakan baru dimana pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Kebijakan itu dikenal dengan desentralisasi fiskal.

Sistem desentralisasi diyakini mampu mewujudkan pembangunan ekonomi regional yang lebih baik. Menurut UU No.32 tahun 2004, pemberian

³Ari Widiastuti, *Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kemiskinan Jawa Tengah*, Skripsi Universitas Diponegoro, 2010, p. 17

otonomi yang luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu melalui otonomi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan ekonomi yang semenjak masa sentralistik terpusat di Pulau Jawa tidak melupakan Jawa Tengah dari masalah kemiskinan. Menurut Siregar dan Wahyuniarti, jumlah penduduk miskin di Indonesia terpusat di Pulau Jawa, terutama di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat.⁴ Konsentrasi penduduk miskin di Pulau Jawa pada tahun 2010 mencapai rata-rata 56,65 persen dari total penduduk miskin di Indonesia. Hal tersebut menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi selama ini hanya dinikmati oleh golongan masyarakat tertentu, tidak merata bagi seluruh golongan masyarakat.

Tabel I.1 Jumlah Penduduk Miskin Provinsi di Pulau Jawa Tahun 2006-2010 (ribu jiwa)

Tahun	DKI Jakarta	Jawa Barat	Jawa Tengah	Yogyakarta	Jawa Timur	Banten
2006	407,1	5.712,5	7.100,6	648,7	7.678,1	904,3
2007	405,7	5.457,9	6.557,2	633,5	7.155,3	886,2
2008	379,6	5.322,4	6.189,6	616,3	6.651,3	816,7
2009	323,2	4.852,5	5.655,4	585,8	6.022,6	788,0
2010	312,1	4.773,7	5.218,7	577,3	5.529,3	758,2

Sumber: BPS, data dan informasi kemiskinan

⁴Harminto Siregar dan Dwi Wahyuniarti. *Dampak Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Penurunan Jumlah Penduduk Miskin*. 2008. (<http://deptan.go.id> diakses pada tanggal 12 Desember 2012, pukul 19.25)

Tabel I.1 menunjukkan jumlah penduduk miskin provinsi-provinsi di Pulau Jawa. Secara umum jumlah penduduk miskin di Pulau Jawa mengalami penurunan dari tahun 2006 sampai 2010. Penduduk miskin terbanyak berada di provinsi Jawa Timur dengan rata-rata 6.607,3 ribu jiwa. Sementara yang terendah yaitu di provinsi DKI Jakarta sebesar 366 ribu jiwa. Jumlah penduduk miskin di Jawa Tengah sebesar 6.144,3 ribu jiwa, yang merupakan terbesar kedua setelah Jawa Timur.

Di Jawa Tengah kemiskinan di perdesaan lebih banyak daripada kemiskinan di perkotaan. Menurut BPS (2010) sekitar 57,93 persen penduduk miskin di Jawa Tengah berada di perdesaan. Berikut data jumlah, persentase penduduk miskin dan garis kemiskinan Jawa Tengah tahun 2006-2010:

Tabel I.2 Jumlah, Persentase Penduduk Miskin Dan Garis Kemiskinan Jawa Tengah Tahun 2006-2010

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (ribu jiwa)			Persentase Penduduk Miskin (%)			Garis Kemiskinan (Rp/Kap/Bulan)
	Kota	Desa	K+D	Kota	Desa	K+D	
2006	2.958,1	4.142,5	7.100,6	18,90	25,28	22,19	142.337
2007	2.687,3	3.869,9	6.557,2	17,23	23,45	20,43	154.111
2008	2.556,5	3.633,1	6.189,6	16,34	21,96	19,23	181.877
2009	2.420,9	3.304,8	5.725,7	15,41	19,89	17,72	201.651
2010	2.258,9	3.110,2	5.369,2	14,33	18,66	16,56	217.327

Sumber: BPS Jateng 2006-2010 (diolah)

Dari data pada Tabel I.2 terlihat bahwa secara umum kemiskinan di desa dan di kota mengalami penurunan yang sama. Dari tahun 2006 sampai 2010 jumlah dan persentase penduduk miskin di Jawa Tengah mengalami penurunan secara terus menerus tiap tahunnya. Rata-rata persentase penduduk

miskin di desa lebih besar dibanding dikota yaitu sebesar 21,84 persen, sedangkan di kota sebesar 16,44 persen. Garis kemiskinan yang ditetapkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2010 sebesar Rp 217.327 per kapita per bulan. Pada kenyataannya penduduk miskin di provinsi Jawa Tengah memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah angka garis kemiskinan tersebut yaitu sebesar Rp 192.435 per kapita per bulan. Pengeluaran untuk membiayai makanan sebesar 72,68 persen, sedangkan pengeluaran untuk membiayai komoditi bukan makanan (perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan) hanya sebesar 27,32 persen.

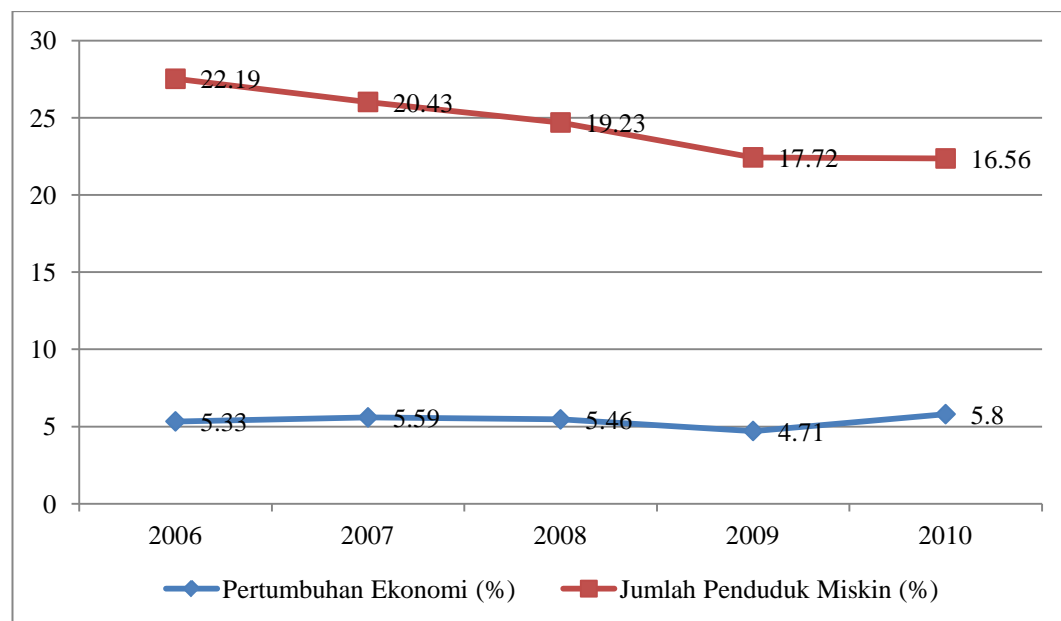
Tingginya tingkat kemiskinan di Jawa Tengah membuat pemerintah memberikan perhatian lebih terhadap upaya pengentasan kemiskinan. Untuk menurunkan tingkat kemiskinan terlebih dahulu perlu diketahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi tingkat kemiskinan, sehingga dapat dirumuskan kebijakan yang efektif untuk menurunkan angka kemiskinan di Jawa Tengah. Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kemiskinan di Jawa Tengah antara lain (1) pertumbuhan ekonomi; (2) pendapatan asli daerah; (3) tingkat pengangguran; (4) pendidikan.

Pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan mempunyai keterkaitan yang erat. Terdapat pendapat bahwa pertumbuhan yang cepat berakibat buruk terhadap kaum miskin, karena mereka akan tergilas dan terasingkan oleh perubahan struktural pertumbuhan modern. Ada juga pendapat bahwa konsentrasi penuh untuk pengentasan kemiskinan akan memperlambat tingkat pertumbuhan

ekonomi, karena dana pemerintah akan habis untuk penanggulangan kemiskinan sehingga proses pertumbuhan ekonomi akan melambat.⁵

Di sisi lain, tidak bisa dipungkiri bahwa pertumbuhan ekonomi akan sangat berarti bagi pengentasan kemiskinan dan pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Menurut Siregar dan Wahyuniarti, pertumbuhan ekonomi memang merupakan syarat keharusan (*necessary condition*) untuk mengurangi kemiskinan. Adapun syarat kecukupannya (*sufficient condition*) ialah bahwa pertumbuhan tersebut efektif dalam mengurangi kemiskinan. Artinya pertumbuhan tersebut hendaklah menyebar di setiap golongan pendapatan, termasuk di golongan penduduk miskin (*growth with equity*).⁶

Gambar I.1 Grafik Pertumbuhan Ekonomi dan Pertumbuhan Jumlah Penduduk Miskin Provinsi Jawa Tengah Tahun 2006-2010



Sumber: BPS 2006-2010 (diolah)

⁵Michael P. Todaro. *Op. Cit.*, p. 151

⁶Harminto Siregar dan Dwi Wahyuniarti. *Loc.Cit.*, (<http://deptan.go.id> diakses pada tanggal 12 Desember 2012, pukul 19.25)

Gambar I.1 menunjukkan perkembangan pertumbuhan ekonomi dan jumlah penduduk miskin di Jawa Tengah. Pertumbuhan ekonomi di Jawa Tengah dari tahun 2006 sampai 2010 menunjukkan cenderung cukup stabil setiap tahunnya, sedangkan persentase jumlah penduduk miskin mengalami penurunan setiap tahun. Dari gambar tersebut juga menunjukkan bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi tidak selalu diikuti dengan penurunan persentase jumlah penduduk miskin. Dengan nilai pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, yaitu berkisar 5 persen, jumlah penduduk miskin di Jawa Tengah masih cukup tinggi, yaitu berkisar 20 persen dari jumlah penduduk.

Provinsi Jawa Tengah yang terdiri dari 35 kabupaten/kota memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang positif. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan 2000 di Jawa Tengah tahun 2006-2010:

Tabel I.3
Produk Domestik Regional Bruto
Atas Dasar Harga Konstan 2000
Provinsi Jawa Tengah Tahun 2006-2010

Tahun	PDRB Harga Konstan 2000 (juta rupiah)	Pertumbuhan (%)
2006	129082183	-
2007	135318563	4,83
2008	141860994	4,84
2009	148834065	4,91
2010	156280352	5,00

Sumber: Badan Pusat Statistik, berbagai tahun terbitan

Berdasarkan Tabel I.3 dapat dilihat bahwa jumlah PDRB daerah provinsi Jawa Tengah tiap tahunnya mengalami kenaikan. Dari tahun 2006 sampai 2010 rata-rata kenaikan laju pertumbuhan berkisar hampir 5%. Hal ini

menunjukkan bahwa tingkat perekonomian di Jawa Tengah secara keseluruhan mengalami kenaikan. Pertumbuhan ekonominya cenderung positif dan kondisi tersebut akan berdampak pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat di Jawa Tengah.

Kapasitas fiskal yang tinggi serta didukung oleh potensi-potensi sumber daya yang dimiliki provinsi Jawa Tengah seharusnya dapat memaksimalkan keuntungannya tersebut untuk dapat bersaing dengan provinsi yang lain. Ditambah dengan jumlah kabupaten/kota yang terbilang cukup besar yakni sejumlah 35 kabupaten/kota yang secara administratif masuk didalam pemerintahan daerah provinsi Jawa Tengah. Akan tetapi kondisi nyata yang dapat dicapai belum terlalu menampakkan hasil yang memuaskan dalam proses pencapaian tujuan pembangunan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal yang diterapkan di provinsi Jawa Tengah belum dapat mendorong peningkatan laju pertumbuhan ekonomi agar dapat bersaing dengan provinsi lain yang ada di pulau Jawa.

Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan indikator untuk mengukur tingkat kemandirian daerah melalui penerimaan sektor pajak dan retribusi.⁷ Namun demikian, indikator ini dianggap tidak selalu tepat karena upaya untuk meningkatkan pendapatan asli

⁷Kesit Bambang Prakosa. "Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Prediksi Belanja Daerah (Studi Empirik di wilayah Provinsi Jawa Tengah dan DIY)." JAAI Vol. 8 No. 2. Desember 2004. p. 101-114

daerah tidak akan memberikan arti apabila tidak diikuti dengan pertumbuhan ekonomi daerah.⁸

Dengan adanya desentralisasi fiskal, daerah mempunyai kewenangan yang lebih besar untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga seharusnya porsi PAD sebagai komponen penerimaan daerah juga meningkat. Peningkatan PAD yang dianggap sebagai modal, secara akumulasi akan lebih banyak menimbulkan eksternalitas yang bersifat positif dan akan mempercepat pertumbuhan ekonomi. Perkembangan PAD di provinsi Jawa Tengah dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel I.4
Realisasi Pendapatan Asli Daerah Provinsi Jawa Tengah
Tahun 2006-2010

Tahun	Pendapatan Asli Daerah (Ribu Rupiah)	Pertumbuhan (%)
2006	1.902.264.211	-
2007	2.104.268.521	10,62
2008	2.275.919.483	8,15
2009	2.561.684.027	12,55
2010	2.935.915.113	14,61

Sumber: BPS dalam Angka Jawa Tengah (diolah)

Pada Tabel I.4 dapat dilihat perkembangan penerimaan daerah di Jawa Tengah dimana komposisi pendapatan asli daerah yang digali oleh pemerintah daerah sudah mengalami peningkatan setiap tahunnya. Namun pada tahun 2008 kenaikan laju pertumbuhan PAD hanya sebesar 8,15% menurun dibanding tahun sebelumnya. Akan tetapi meningkat kembali pada tahun 2009

⁸Walidi. "Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Pendapatan Per Kapita, Belanja Modal Sebagai Intervening Variabel." (Studi Kasus di Propinsi Sumatera Utara), Tesis Program Pascasarjana Ekonomi USU, Medan. 2009.

dan 2010 dengan peningkatan laju pertumbuhan PAD sebesar 12,55% dan 14,61%. Ini menunjukkan bahwa penggalan dana oleh pemerintah daerah provinsi Jawa Tengah melalui sumber daya asli daerah dapat dimanfaatkan dengan maksimal. Peningkatan PAD sangat menentukan sekali dalam penyelenggaraan otonomi daerah, karena semakin tinggi PAD disuatu daerah maka daerah tersebut akan menjadi mandiri dan mengurangi ketergantungan kepada pusat sehingga daerah tersebut mempunyai kemampuan untuk melaksanakan otonomi daerah.

Pertumbuhan ekonomi tanpa diikuti dengan penambahan kesempatan kerja akan mengakibatkan ketimpangan dalam pembagian dari penambahan pendapatan tersebut (*ceteris paribus*), yang selanjutnya akan menciptakan suatu kondisi pertumbuhan ekonomi dengan peningkatan kemiskinan.⁹ Pembangunan ekonomi sebuah negara dapat dilihat dari beberapa indikator perekonomian. Tingkat pengangguran merupakan salah satu indikator untuk melihat kondisi suatu negara apakah perekonomiannya berkembang atau lambat bahkan mengalami penurunan. Pengangguran dapat terjadi sebagai akibat dari tingginya tingkat perubahan angkatan kerja yang tidak diimbangi dengan adanya lapangan pekerjaan yang cukup luas serta penyerapan tenaga kerja yang cenderung kecil persentasenya. Hal ini disebabkan rendahnya tingkat pertumbuhan penciptaan lapangan kerja untuk menampung tenaga kerja yang siap bekerja. Pengangguran yang semakin besar akan menjadi beban perekonomian daerah dan mengurangi kesejahteraan masyarakat.

⁹Tulus T.H. Tambunan. *Perekonomian Indonesia: Teori dan Temuan Empiris*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001) p. 115

Kualitas sumber daya manusia dapat dilihat dari tingkat pendidikannya. Menurut Todaro pendekatan modal manusia (*human capital*) berfokus pada kemampuan tidak langsung untuk meningkatkan kualitas dengan meningkatkan pendapatan.¹⁰ Dengan melakukan investasi pendidikan maka akan meningkatkan produktivitas, peningkatan produktivitas akan meningkatkan pendapatan, pendapatan yang cukup akan mampu mengangkat kehidupan seseorang dari kemiskinan.

Keputusan pemerintah pusat melimpahkan wewenang kepada pemerintah daerah dalam hal mengatur rumah tangganya sendiri memiliki tujuan untuk mendorong perekonomian daerah dan mengurangi ketimpangan yang terjadi antar daerah di Indonesia. Akan tetapi tingkat keberhasilan kebijakan tersebut tergantung dari implementasi daerah masing-masing. Peningkatan pendapatan daerah dan besarnya dana transfer pada masa otonomi daerah seharusnya berkorelasi positif dengan tujuan utama pemerintah, yaitu kesejahteraan rakyat.

Perbedaan pendapatan daerah khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah yang lainnya akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi yang berbeda pula, sehingga mempengaruhi tinggi rendahnya tingkat pengangguran dan tingkat kemiskinan yang tidak sama antara daerah yang satu dengan yang lainnya.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah sebagai berikut:

¹⁰Michael P. Todaro, *Op. Cit.*, p. 65

1. Apakah terdapat pengaruh Pertumbuhan Ekonomi terhadap Kemiskinan?
2. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kemiskinan?
3. Apakah terdapat pengaruh Pengangguran terhadap Kemiskinan?
4. Apakah terdapat pengaruh Pendidikan terhadap Kemiskinan?
5. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Pertumbuhan Ekonomi?
6. Apakah terdapat pengaruh Pengangguran terhadap Pertumbuhan Ekonomi?

C. Pembatasan Masalah

Dari identifikasi masalah diatas, ternyata pelaksanaan desentralisasi fiskal belum mampu mengatasi permasalahan yang sangat luas dan kompleks. Karena keterbatasan yang dimiliki oleh peneliti ini dibatasi hanya pada masalah “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Pertumbuhan Ekonomi serta dampaknya terhadap Kemiskinan”.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah diatas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. “Apakah terdapat pengaruh langsung Pendapatan Asli Daerah terhadap Pertumbuhan Ekonomi?”
2. “Apakah terdapat pengaruh langsung Pertumbuhan Ekonomi terhadap Kemiskinan?”

3. “Apakah terdapat pengaruh langsung Pendapatan Asli Daerah terhadap Kemiskinan?”

E. Kegunaan Penelitian

Setiap penelitian diharapkan dapat berguna bagi semua pihak yang membacanya maupun yang secara langsung terkait didalamnya baik secara teoretis maupun secara praktis. Adapun kegunaan dari penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Secara teoretis, diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan tentang pelaksanaan desentralisasi fiskal dalam menggali Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta sebagai bahan informasi dan dapat dijadikan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya tentang pengaruh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap pertumbuhan ekonomi serta dampaknya terhadap kemiskinan.
2. Secara praktis, diharapkan sebagai bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan khususnya Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah dalam menentukan arah dan strategi pembangunan di masa mendata ; serta sebagai bahan evaluasi bagi perencanaan dalam mengatasi masalah kemiskinan.