

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.LatarBelakangMasalah

Otonomi daerah atau sering disebut desentralisasi fiskal mengharuskan pemerintah daerah dan masyarakat bersama-sama membangun daerahnya sendiri. Otonomi daerah adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya dalam pemanfaatan potensi-potensi di daerahnya. Pembentukan desentralisasi fiskal ini bertujuan meningkatkan dan meratakan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan kemandirian daerah mengelola daerahnya dan mengurangi subsidi pemerintah, serta melakukan pembangunan yang merata untuk setiap daerah. Terdapat beberapa faktor dalam keberhasilan pelaksanaan desentralisasi fiskal, yaitu sumber daya manusia yang berkualitas sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, keuangan daerah yang dikelola dengan baik, teknologi yang memadai, dan manajemen yang baik dalam mengelola daerah serta menjalankan kebijakan sesuai dengan peraturan yang berlaku (Kaho, 2001).

Beberapa dekade terakhir desentralisasi fiskal diterapkan di berbagai belahan dunia. Sebagai contoh, desentralisasi pengambilan kebijakan fiskal dan administrasi publik di negara- negara Amerika Latin, dan reformasi ekonomi dari sentralistik menjadi desentralisasi di negara- negara Asia. Bird dan Vaillancourt dalam Kwon (2003) mengemukakan beberapa argumen mengapa desentralisasi fiskal banyak diadopsi oleh negara-negara di dunia karena desentralisasi fiskal diyakini mampu meningkatkan kinerja sektor publik. Oates (1999) dalam teori Fiscal Federalism menyatakan bahwa penentuan barang publik dengan desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas alokasi sumber daya. Alasannya adalah: 1) pemerintah daerah dapat menyesuaikan letak geografis yang tepat bagi barang publik di daerah 2) pemerintah daerah mempunyai posisi yang lebih baik dalam mengenal pilihan dan kebutuhan daerah 3) tekanan dari persaingan antar wilayah akan memotivasi pemerintah daerah untuk inovatif dan akuntabel kepada penduduknya.

Desentralisasi di Indonesia ditandai dengan adanya perubahan pola hubungan yang terjadi antara pemerintah pusat dan daerah setelah diberlakukannya Undang-undang (UU) nomor 22 tahun 1999 dan UU no.25 tahun 1999 yang kemudian UU tersebut disempurnakan menjadi UU nomor 32 tahun 2004 dan UU nomor 33 tahun 2004. Pada prinsipnya desentralisasi bertujuan pada efisiensi sektor publik dalam produksi dan distribusi pelayanan,

meningkatkan kualitas pembuatan keputusan dengan menggunakan informasi lokal, meningkatkan akuntabilitas dan meningkatkan kemampuan respon terhadap kebutuhan dan kondisi lokal (Giannoni, 2002). Hal inilah yang mendorong desentralisasi diserahkan dan dilaksanakan pemerintahan daerah yakni kabupaten/kota. Desentralisasi akan membawa pemerintah lebih dekat dengan rakyat dan mendorong mereka untuk lebih terlibat (Mills, 1994).

Desentralisasi fiskal diarahkan untuk menunjang terwujudnya pelayanan publik terhadap masyarakat daerah sampai pada tingkatan paling kecil yaitu desa. Desentralisasi fiskal dilakukan karena pemerintah daerah lebih memahami kondisi daerahnya sampai tingkat paling kecil. Sehingga daerah bisa segera menangani dengan cepat apabila terjadi permasalahan. Pelayanan public yang diberikan pemerintah daerah kepada masyarakat bisa berupa pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan dan sebagainya. Pelaksanaan desentralisasi fiskal menyebabkan daerah harus mampu membiaya daerahnya melalui pendapatan daerah. Struktur geografis Indonesia yang terdiri dari banyak pulau menyebabkan pendapatan tiap daerah berbeda-beda. Perbedaan pendapatan tiap daerah menyebabkan ketimpangan, sehingga pemerintah pusat mengalokasikan dana APBN untuk dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dalam membantu daerah untuk melaksanakan desentralisasi.

Saat ini, isu pokok bukan lagi pada bagaimana menciptakan sistem transfer sehingga sumber dana untuk daerah (terutama daerah miskin) berjumlah relatif cukup memadai dan antara daerah satu dengan lainnya dibuat tidak terlalu timpang. Isu pokok sekarang adalah bagaimana mengarahkan daerah, terutama daerah-daerah yang tidak kaya untuk bisa menggunakan APBD nya secermat mungkin dan berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat (Hirawan, 2007).

Beberapa penelitian mengatakan bahwa desentralisasi akan meningkatkan efisiensi dalam penggunaan dan pengalokasian anggaran, sehingga kebutuhan-kebutuhan masyarakat dapat dengan baik di sediakan oleh pemerintah. Namun dalam beberapa penelitian dikatakan bahwa desentralisasi fiskal yang dapat meningkatkan efisiensi anggaran itu hanya berjalan pada negara-negara yang telah maju. Sedangkan dalam kasus negara-negara berkembang hal tersebut belum terjadi dengan baik. Sehingga penelitian ini bertujuan untuk membuktikan argumen mengenai desentralisasi di negara berkembang seperti Indonesia.

Pendidikan dianggap penting dibandingkan bidang-bidang pemerintahan lain yang disebutkan pada pasal 11 ayat 2 Undang-Undang No. 25 Tahun 1999. Di abad 21 ini, pendidikan merupakan hal yang sangat penting dan selalu menjadi prioritas. Tanpa pendidikan yang memadai dan baik, suatu negara tidak akan memiliki tunas bangsa yang bermutu tinggi untuk menjadi penerus. Seperti yang dikemukakan oleh Tim UNESCO (2001). Suatu negara tidak dapat dinyatakan berhasil apabila belum mendidik rakyatnya. Dalam hal ini menjadi tanggung jawab pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik di bidang pendidikan dalam implementasi desentralisasi fiskal di era otonomi ini.

Dalam rangka memenuhi penyediaan pelayanan publik di bidang pendidikan, pemerintah daerah telah mengalokasikan belanja pendidikan melalui belanja urusan pendidikan. Belanja urusan pendidikan merupakan urusan wajib yang harus diselenggarakan oleh pemerintah daerah dan berhak diterima secara minimal oleh masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional (SISDIKNAS) 2003.

Sebagai parameter tingkat kemajuan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasifiskal dapat dilihat melalui indikator kinerja pemerintah daerah yaitu melalui angkaparticipasi sekolah pada tingkat pendidikan menengah. Kondisi ini akan menunjukkan sejauhmana respon positif pemerintah daerah yang dapat dilihat dari alokasi belanja urusan pendidikan dapat terserap oleh masyarakat dalam bentuk *output* dan *outcome* bidang pendidikan khususnya angka partisipasi sekolah pada tingkat pendidikan menengah.

Penelitian ini dilakukan karena semakin tingginya tuntutan masyarakat agar pemerintah memperhatikan kebutuhannya, terutama pendidikan yang kini menjadi kebutuhan utama bagi masyarakat dan bahkan menjadi prioritas nasional. Terlebih lagi, pendidikan merupakan salah satu dimensi pengukuran dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI). IPM merupakan indeks kemajuan sosial dan ekonomi negara-negara yang diukur dari tiga dimensi, yaitu dimensi pendidikan, dimensi kesehatan dan dimensi standar hidup. Komponen Indeks Pembangunan Manusia dimensi pendidikan dengan memakai metode baru Indonesia adalah angka rata-rata lama sekolah dan angka harapan lama sekolah. Hal ini mengikuti standar baru pengukuran *United Nation Development Program* (UNDP).

Terdapat beberapa penelitian yang mengaitkan otonomi daerah maupun desentralisasi fiskal terhadap pendidikan di Indonesia. Misalnya penelitian Bakti (2012) dengan judul penelitian Analisis Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Angka Melek Huruf dan Angka

Partisipasi Sekolah Perempuan di Kabupaten/Kota Provinsi DIY, dan Oktara (2010) dengan penelitian yang berjudul Efek Otonomi Anggaran Terhadap Pendidikan : Studi Kasus Pada Lima Provinsi di Indoneaia.

Disamping penelitian-penelitian tersebut di atas terdapat pula penelitian yang dilakukan di luar negeri, misalkan oleh Qing dan Shi (2010) yang berjudul *Fiscal Decentralization and Public Education Provision in China* yang meneliti hubungan antara hubungan desentralisasi fiskal dan penyediaan pendidikan publik , dan penelitian penelitian Busemenyer (2007) yang berjudul *The Impact of Fiscal Decentralization on Education and Other Types of Spending*.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya dalam dua hal. Pertama, penelitian ini melihat dampak desentralisasi fiskal terhadap Komponen Indeks Pembangunan Manusia dimensi pendidikan yang menggunakan metode baru berupa angka rata-rata lama sekolah serta angka harapan lama sekolah. Kedua, dimensi pendidikan IPM tersebut dipisahkan antara laki-laki dan perempuan sehingga dapat dilihat perbedaan pencapaian dalam pembangunan manusia antara laki-laki dan perempuan yang selanjutnya dikaitkan dengan Indeks Pembangunan Gender. Indeks ini memiliki komponen yang sama dengan IPM namun terdapat perbedaan pencapaian pembangunan antara laki-laki dan perempuan.

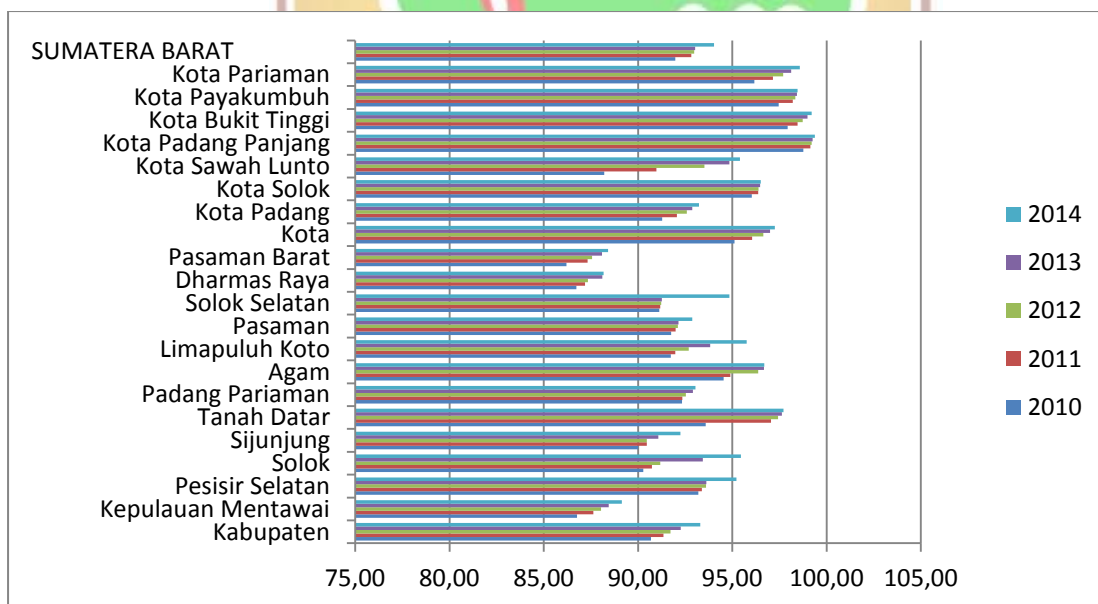
Desentralisasi dan hak perempuan mempunyai hubungan yang positif. Keduanya dibutuhkan untuk memperluas proses demokratisasi dimana perempuan terorganisir dalam *civil society* dan secara politik tergambar pada semua tingkat pemerintahan (Beall, 2007). Akses pada sumber daya dan pelayanan untuk pembangunan adalah beberapa cara untuk menilai dampak dari desentralisasi fiskal. Apakah penekanannya pada meningkatkan masyarakat yang demokratis atau membuat penyediaan layanan lebih responsif dan efisien, pengujian terbesarnya adalah apakah kualitas hidup orang-orang miskin meningkat sebagai hasil dari akses layanan yang lebih besar dan peningkatan akses untuk dan mengendalikan sumber daya untuk pembangunan.

Dari beberapa penelitian dapat dilihat bahwa tren global desentralisasi sumber daya dan tanggung jawab ke daerah berdampak positif untuk perempuan. Logika yang digunakan adalah hubungan gender di kebanyakan bagian dunia masih melihat perempuan sebagai pihak yang bertanggungjawab pada urusan rumah tangga. Desentralisasi bisa menjadi sarana untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dan meningkatkan hak-hak perempuan. Salah satu

tujuan pembangunan manusia di Indonesia adalah mencapai kesetaraan gender dalam upaya meningkatkan kualitas sumberdaya pembangunan manusia, tanpa membedakan laki-laki atau perempuan.

Berdasarkan data dalam MDG's Report tahun 2007 menyatakan, meskipun telah banyak kemajuan pembangunan yang dicapai, namun kenyataan menunjukkan bahwa kesenjangan gender (gender gap) masih terjadi di sebagian besar bidang. Berbagai upaya dilakukan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan peran perempuan agar mereka tidak tertinggal dibandingkan laki-laki. Seperti yang sebelumnya diasumsikan bahwa desentralisasi menyediakan kesempatan yang besar pada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, dapat juga diasumsikan bahwa wilayah lokal pemerintahan juga sesuai untuk partisipasi perempuan. (Mukhopadhyay,2005)

Gambar1.1.
Perkembangan Indeks Pembangunan Gender Menurut kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2014

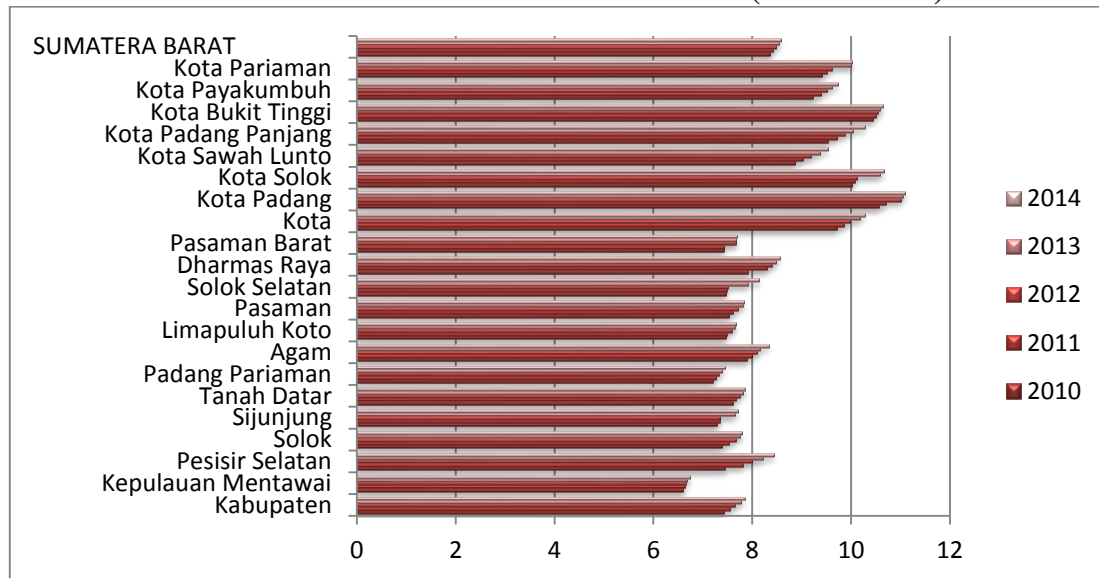


Sumber : BPS Provinsi Sumatera Barat (data diolah)

Dari gambar 1.1 dapat terlihat mayoritas nilai IPG kabupaten/kota di Sumatera Barat < 100. Nilai IPG < 100 menunjukkan adanya ketimpangan gender dalam pembangunan manusia di kabupaten/kota Provinsi Sumatera Barat. Daerah dengan ketimpangan gender terbesar adalah Kabupaten Dharmasraya dan Pasaman Barat. Kota Padang Panjang dan Kota Bukit Tinggi memiliki skor IPG tertinggi sebesar 99,15 dan 98. Skor IPG yang hampir mendekati 100 tersebut menandakan bahwa di kota-kota tersebut hampir tidak ada ketimpangan dalam pembangunan manusianya.

Berikut disajikan angka rata-rata lama sekolah yang menggambarkan jumlah tahun yang digunakan penduduk dalam menjalani pendidikan formal.

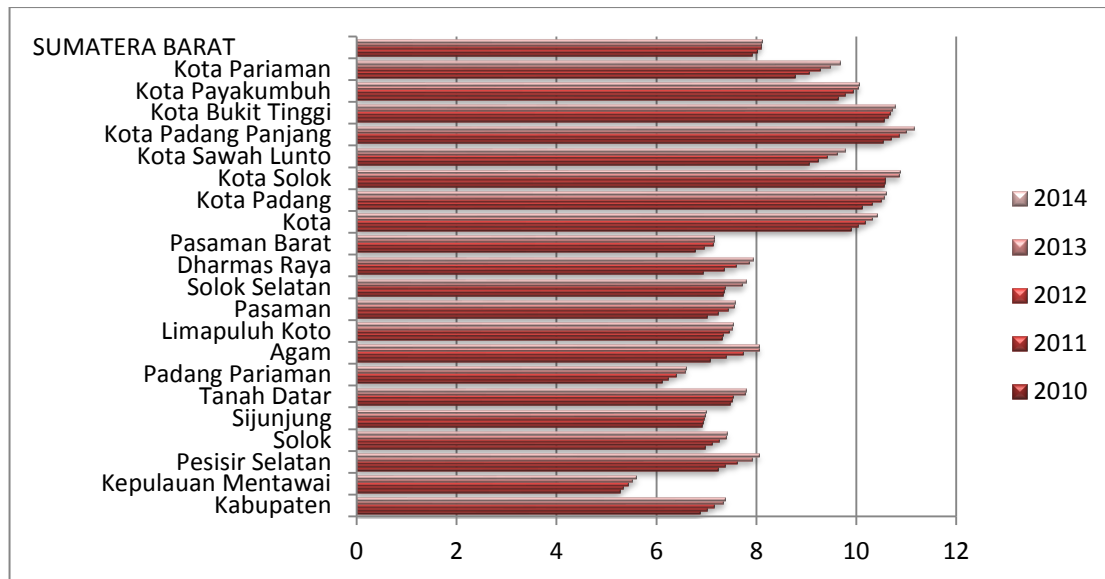
Gambar1.2.
PerkembanganAngkaRata-rata Lama Sekolahlaki-lakiMenurutKabupaten/Kota
Provinsi Sumatera Barat tahun 2010-2014(dalam tahun)



Sumber : BPS Provinsi Sumatera Barat (data diolah)

Terlihat angka rata-rata lama sekolah laki-laki di kota lebih besar daripada kabupaten selama 10 banding 8 tahun. Kota Padang merupakan daerah dengan angka rata-rata lama sekolah tertinggi selama 11 tahun sedangkan Kabupaten Kepulauan Mentawai adalah daerah dengan angka lama sekolah terendah selama tujuh tahun. Hal ini berarti penduduk Kota Padang rata-rata menempuh pendidikan hingga bangku Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA). Sedangkan rata-rata laki-laki di Kepulauan Mentawai hanya menempuh pendidikan hingga kelas satu Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP).

Gambar1.3.
PerkembanganAngkaRata-rata Lama SekolahPerempuanMenurutKabupaten/Kota
Povinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2014 (dalam tahun)



Sumber : BPS Provinsi Sumatera Barat (data diolah)

Dari gambar dapat dilihat bahwa setiap tahunnya angka rata-rata lama sekolah perempuan di tiap kabupaten/kota terus mengalami peningkatan. Angka rata-rata lama sekolah perempuan di kota lebih lama dari kabupaten selama 10 banding 7 tahun. Kota Bukittinggi merupakan daerah dengan angka rata-rata lama sekolah terlama sebesar 11 tahun sedang Kabupaten Kepulauan Mentawai adalah daerah dengan angka rata-rata lama sekolah terendah yakni selama lima tahun. Artinya penduduk perempuan di Bukittinggi rata-rata menempuh pendidikan hingga jenjang Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA). Sedangkan di Kabupaten Kepulauan Mentawai rata-rata penduduknya tidak menamatkan Sekolah Dasar (SD).

Dari gambar 1.2 dan 1.3 dapat dilihat bahwa rata-rata sekolah laki-laki lebih lama dari perempuan. Hal ini menunjukkan masih adanya ketimpangan gender dalam pembangunan manusia di Provinsi Sumatera Barat khususnya dalam bidang pendidikan.

Secara teoritis, desentralisasi fiskal dapat memberikan dampak yang baik atau buruk bagi efisiensi dan kesetaraan dalam sudut pandang gender. Dampak dari desentralisasi fiskal tergantung terhadap desain mekanisme institusi, yang dimana hubungan antara tingkat desentralisasi dan bagaimana kebijakan desentralisasi dalam aturan transfer keuangan pemerintah pusat, mengikuti dengan fungsi dan kesepakatan finansial pada tingkat daerah dan hubungan institusi. Prinsip dari subsidi negara bahwa desentralisasi fiskal baik untuk efisiensi dan kesetaraan dalam ekonomi pada pendekatan dan rasionalisasi bahwa pemerintah daerah

yang lebih dekat kepada penduduk lebih efisien dalam menentukan layanan publik daripada pemerintah di tingkat yang lebih tinggi. Pemikiran ini dipegang dalam pembangunan gender, dimana pemerintah daerah mempunyai informasi yang lebih baik dalam preferensi dan kebutuhan gender. (Chakraborty, 2010)

Upaya peningkatan peranan perempuan dan kesetaraan gender hanya dapat dicapai jika perempuan dan laki-laki memiliki akses yang baik pada pendidikan dan sumber informasi lain. Dengan tingkat pendidikan yang baik, orang memiliki tingkat wawasan dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang lebih baik, sehingga lebih mampu melihat dan memanfaatkan peluang yang ada untuk meningkatkan kualitas dan kesejahteraan hidupnya. Melalui pendidikan, perempuan dan laki-laki akan memiliki jalan untuk ikut serta dalam kehidupan bermasyarakat dengan baik. Kesempatan memperoleh pendidikan yang setara adalah hak asasi yang melekat pada perempuan sebagai warga negara agar dapat meningkatkan pengetahuan, keterampilan, kecakapan dan keahlian, sehingga dapat memberikan kontribusi yang sama untuk memacu pembangunan.

Indonesia sendiri memulai perhatian dan komitmennya terhadap kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan semenjak dikeluarkannya Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional.

Indikator pencapaian kesetaraan gender menurut *United Nation Development Program* (UNDP) adalah angka harapan lama sekolah dan rata-rata lama sekolah. Angka harapan lama sekolah diukur untuk penduduk usia 7 tahun ke atas. Harapan lama sekolah dapat digunakan untuk mengetahui kondisi pembangunan sistem pendidikan di berbagai jenjang yang ditunjukkan dalam bentuk lamanya pendidikan yang diharapkan dapat dicapai oleh setiap anak. Sementara rata-rata lama sekolah mengukur jumlah tahun yang digunakan oleh penduduk dalam menjalani pendidikan formal. Diasumsikan bahwa dalam kondisi normal rata-rata lama sekolah suatu wilayah tidak akan turun. Cakupan penduduk yang dihitung rata-rata lama sekolah adalah penduduk berusia 25 tahun ke atas karena pada usia tersebut sebagian besar orang telah menyelesaikan semua tingkat pendidikannya..

Pembangunan yang telah dilaksanakan selama ini telah menunjukkan kemajuan di berbagai bidang, namun dirasakan masih mengandung kesenjangan antara laki-laki dan perempuan. Oleh karena itu, pandangan tentang perbedaan dalam kesempatan dan perlakuan yang ditekankan atas dasar diskriminasi gender yang mengakibatkan kerugian bagi perempuan dalam kedudukan maupun perannya sebagai mitra sejajar laki-laki.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka penulis mengambil judul **“Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Komponen IPM Dimensi Pendidikan dan Kaitannya Dengan Kesetaraan Pembangunan Gender Di Sumatera Barat”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Berapa besar dampak desentralisasi fiskal terhadap komponen IPM dimensi pendidikan Rata-rata Lama Sekolah (Laki-laki, Perempuan, dan Laki-laki dan Perempuan) di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat 2010-2014?
2. Berapa besar dampak desentralisasi fiskal terhadap komponen IPM dimensi pendidikan Angka Harapan Lama Sekolah (Laki-laki, Perempuan, dan Laki-laki dan Perempuan) di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat 2010-2014?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat:

1. Seberapa besar dampak desentralisasi fiskal terhadap komponen IPM dimensi pendidikan Rata-rata Lama Sekolah (Laki-laki, Perempuan, dan Laki-laki dan Perempuan) di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat 2010-2014.
2. Seberapa besar dampak desentralisasi fiskal terhadap komponen IPM dimensi pendidikan Angka Harapan Lama Sekolah (Laki-laki, Perempuan, dan Laki-laki dan Perempuan) di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat 2010-2014.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan ilmiah dan dapat dijadikan referensi tentang implimentasi Desentralisasi Fiskal terhadap Rata-rata Lama Sekolah dan Angka Harapan Lama Sekolah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat 2010-2014.

1.5 Sistematika Penulisan

Sebagai gambaran umum dari penelitian ini, penulis memaparkan sistematika penulisan yang terdiri dari:

Bab I: Pendahuluan

Bab ini merupakan bagian dari pendahuluan yang berisikan tentang latar belakang alasan mengapa memilih penelitian ini, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup serta sistematika penulisan.

Bab II: Tinjauan Literatur

Bab II ini adalah tinjauan literatur. Pada Bab ini penulis menjelaskan mengenai pertumbuhan ekonomi, pembangunan manusia, hubungan pertumbuhan ekonomi dengan pembangunan manusia. Pada bagian ini juga dijelaskan komponen yang terdapat pada indeks pembangunan manusia. Selain itu pada bab ini juga dijelaskan beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya terkait hubungan pertumbuhan ekonomi dengan indeks pembangunan manusia.

Bab III: Metodologi Penelitian

Membahas tentang daerah penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, metode analisis data, serta definisi variabel

Bab IV: Gambaran Umum

Bab ini menggambarkan secara singkat tentang pertumbuhan ekonomi di Provinsi Sumatera Barat serta perkembangan indeks pembangunan manusia beserta komponennya selama periode pengamatan.

Bab V : Hasil dan Pembahasan

Bagian ini membahas proses hasil dan analisis dari variabel-variabel yang diteliti serta juga membahas bagaimana pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen.

Bab VI : Penutup

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan. Dalam bab ini juga berisi saran-saran yang direkomendasikan kepada pihak-pihak tertentu atas dasar temuan.

