

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Pengelolaan pemerintah daerah, baik tingkat propinsi maupun kabupaten dan kota memasuki era yang baru sejalan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 diubah menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 diubah menjadi UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Diberlakukannya undang-undang ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangan dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah.

Pelaksanaan kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Otonomi Daerah, dimulai secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001, merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah (dalam Sidik et al,2002).

Halim (2001) dalam Dwirandra (2007) menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi, yaitu (1) kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan

keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, dan (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar penerimaan asli daerah dapat menjadi bagian sumber keuangan daerah terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Kritik yang muncul selama ini adalah pemerintah pusat terlalu dominan terhadap daerah. Pola pendekatan yang sentralistik dan seragam yang selama ini dikembangkan pemerintah pusat telah mematikan inisiatif dan kreativitas daerah. Pemerintah daerah kurang diberi keleluasaan untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri. Kewenangan yang selama ini diberikan kepada daerah tidak disertai dengan pemberian infrastruktur yang memadai, penyiapan sumber daya manusia yang profesional, dan pembiayaan yang adil. Akibatnya, yang terjadi bukannya tercipta kemandirian daerah, tetapi justru ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat (Mardiasmo, 2002).

Kebijakan desentralisasi diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya serius (pemerintah) dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung (investasi). Konsekuensinya, pemerintah perlu untuk memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini (David dan Priyo, 2007).

Kebijakan desentralisasi fiskal dipandang sebagai salah satu cara untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi ekonomi publik sehingga berdampak

positif bagi pertumbuhan ekonomi. Dasar pemikirannya adalah dengan desentralisasi fiskal akan meningkatkan efisiensi ekonomi, penggunaan dana (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) APBD lebih tepat guna dan berdaya guna karena pemerintah kabupaten/ kota (daerah otonom) lebih mengetahui kondisi kebutuhan dan preferensi pembangunan daerah lokal.

Dengan berlakunya Kebijakan Desentralisasi Fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah, memberikan kewenangan yang semakin luas kepada daerah untuk memberdayakan diri terutama berkaitan dengan pengelolaan potensi dan sumber pendanaan yang dimiliki. Sehingga diharapkan apabila pengelolaan keuangan daerah tersebut dapat dilakukan secara ekonomis, efektif dan efisien, akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara maksimal. Dengan Undang-Undang yang baru, pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan kebebasan dan keleluasaan yang lebih besar untuk melakukan terobosan-terobosan baru guna meningkatkan sumber pembiayaan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan proses pembangunan daerah secara keseluruhan.

Namun problemnya sekarang adalah apakah perubahan kebijakan otonomi daerah selama ini sudah mempunyai dampak sesuai dengan yang diharapkan? Pertanyaan ini diajukan untuk menjawab dasar pemikiran dari pelaksanaan otonomi daerah, dimana dengan desentralisasi fiskal akan dicapai efektifitas dan efisiensi pendanaan pembangunan sehingga pertumbuhan ekonomi akan semakin tinggi dan cepat.

Penerapan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi hubungan pemerintah pusat dan daerah akan memberikan peluang bagi pemerintah

kabupaten/kota untuk mengatur rumah tangganya sendiri serta merancang APBD. APBD pada hakekatnya merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, DPRD sebagai lembaga legislatif dan pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik.

Pembangunan ekonomi pada dasarnya mengoptimalkan peranan sumber daya dalam menciptakan kenaikan pendapatan yang terakumulasi pada sektor-sektor ekonomi, yang tercermin pada besarnya tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata per tahun. Tercapai tidaknya kenaikan pendapatan atau pertumbuhan ekonomi, sangat tergantung pada kemampuan daerah dalam memberdayakan sumber-sumber alam dan manusia yang tersedia di daerah. Keadaan ekonomi daerah yang berbeda-beda terutama karena perbedaan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang dimiliki dan pola pemanfaatannya serta kondisi sarana dan prasarana yang belum memadai di daerah, menyebabkan pembangunan ekonomi daerah-daerah di Indonesia menjadi tidak sama dan ini mempengaruhi perkembangan ekonomi secara nasional.

Pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai suatu proses pertumbuhan output per kapita dalam jangka panjang yang tercermin pada peningkatan output per kapita yang sekaligus memberikan banyak alternatif dalam

mengonsumsi barang dan jasa, serta diikuti oleh daya beli masyarakat yang semakin meningkat (Boediono, 1999)

Penyelenggaraan otonomi daerah akan dapat dilaksanakan dengan baik apabila didukung dengan sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Otonomi daerah sangat menentukan dalam upaya untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah bagi penyelenggaraan rumah tangga pemerintahan. PAD juga berperan dalam perekonomian masyarakat agar dapat tumbuh kembang, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah (Rachman, 2005).

Salah satu sumber keuangan daerah berasal dari PAD, didefinisikan sebagai penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Halim, 2004). Berdasarkan UU No. 32/ 2004 disebutkan bahwa sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri atas empat komponen, terdiri dari Hasil Pajak Daerah, Hasil Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah.

Dengan adanya peningkatan penerimaan PAD yang hendaknya didukung dengan upaya pemerintah daerah meningkatkan kualitas layanan publik melalui pembangunan sarana dan prasarana publik. Menurut Bappenas (2003) dalam Rachman (2005) menyatakan bahwa dalam era otonomi daerah seharusnya peran PAD semakin besar dalam membiayai berbagai belanja daerah. Seiring dengan peningkatan kualitas pelayanan publik, diharapkan

kontribusi masyarakat melalui pajak daerah dan retribusi daerah semakin meningkat, sehingga penerimaan PAD menjadi semakin besar. Kontribusi dari penerimaan pemerintah pusat semakin menurun, seiring dengan meningkatnya kemampuan daerah untuk meningkatkan PAD.

Pembangunan dalam sektor pelayanan kepada publik akan merangsang masyarakat untuk lebih aktif dan bergairah dalam bekerja karena ditunjang oleh fasilitas yang memadai selain itu investor juga akan tertarik kepada daerah karena fasilitas yang diberikan oleh daerah. Dengan bertambahnya produktivitas masyarakat dan investor yang berada di daerah akan berdampak pada peningkatan pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah yang semakin tinggi akan merangsang pemerintah daerah untuk lebih meningkatkan mutu pelayanannya kepada publik sehingga tingkat pertumbuhan ekonomi daerah akan meningkat seiring dengan meningkatnya pendapatan per Kapita (David dan Priyo, 2007).

Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah Pemda juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah (David dan Priyo, 2007). Wong (2004) dalam Priyo (2007) menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Dengan kata lain, pembangunan berbagai fasilitas ini akan berujung pada peningkatan kemandirian daerah.

Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD sebenarnya merupakan *output* pengalokasian sumberdaya. Adapun pengalokasian sumberdaya merupakan permasalahan dasar dalam penganggaran sektor publik (Key 1940 dalam Fozzard, 2001). Keterbatasan sumberdaya sebagai pangkal masalah utama dalam pengalokasian anggaran sektor publik dapat diatasi dengan pendekatan ilmu ekonomi melalui berbagai teori tentang teknik dan prinsip seperti yang dikenal dalam *public expenditure management* (Fozzard, 2001). Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001).

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik,

pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Saragih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Stine (1994) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

Pulau Jawa selama lebih dari tiga dekade telah mengalami perkembangan ekonomi yang pesat. Saat ini peningkatan ekonomi modern ditandai dengan peningkatan pada sektor manufaktur dan jasa. Disamping perkembangan sosial dan infrastruktur, sektor manufaktur terhitung terbesar dalam memberikan kontribusinya melalui investasi, hampir tigaperempat dari industri-industri manufaktur non minyak berpusat di Pulau Jawa.

Selama ini banyak negara sedang berkembang telah berhasil menunjukkan laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, tetapi masih banyak permasalahan pembangunan yang belum terpecahkan, seperti tingkat pengangguran tetap tinggi, pembagian pendapatan tambah tidak merata, masih banyak terdapat kemiskinan absolut, tingkat pendidikan rata-rata masih rendah, pelayanan kesehatan masih kurang, dan sekelompok kecil penduduk yang sangat kaya cenderung semakin kaya sedangkan sebagian besar penduduk tetap saja bergelut dengan kemiskinan. Keadaan



ini memprihatinkan, banyak ahli ekonomi pembangunan yang mulai mempertanyakan arti dari pembangunan.

Dari fenomena yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa otonomi daerah selama ini belum berjalan secara maksimal. Dari beberapa rencana yang telah disusun oleh pemerintah daerah, hampir sebagian besar belum terealisasi dengan baik. Potensi-potensi yang ada selama ini juga belum sepenuhnya dapat tereksplorasi dengan baik dan benar oleh pemerintah kota dan kabupaten.

Permasalahan diatas menimbulkan pertanyaan bagi peneliti tentang keterlibatan pemerintah daerah dalam mengalokasikan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah terkait dengan Pertumbuhan Ekonomi dan Kemandirian Daerah di tiga Propinsi di Daerah Pulau Jawa (Jawa Tengah, Jawa Barat, Jawa Timur). Hal ini yang mendasari peneliti melakukan studi empiris untuk membuktikan pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Belanja Pembangunan, Kemandirian Daerah dan Pendapatan Asli Daerah. Untuk itu judul yang diambil dalam penelitian ini adalah **“Hubungan Antara Pertumbuhan Ekonomi, Belanja Pembangunan, Kemandirian Daerah Dan Pendapatan Asli Daerah (Studi Empiris Pada Kabupaten/Kota Di Tiga Propinsi Di Daerah Pulau Jawa)”**.

## **B. Batasan Masalah**

1. Belanja Pembangunan yang akan diteliti adalah belanja pembangunan untuk pelayanan publik.

2. Kemandirian yang digunakan adalah PAD dibagi dengan Total Pendapatan.
3. Paket Undang-Undang otonomi daerah yang digunakan adalah UU No 32 tahun 2004 dan UU No 33 tahun 2004.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas dapat dirumuskan rumusan masalah adalah:

1. Apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi?
2. Apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah?
3. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah?
5. Apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah?
6. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah?
7. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah melalui Pendapatan Asli Daerah?
8. Apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah melalui Pendapatan Asli Daerah?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk meneliti tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi daerah, belanja pembangunan, kemandirian daerah dan pendapatan asli daerah di tiga propinsi di daerah Pulau Jawa yang meliputi:

1. Untuk menemukan bukti empiris apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi.
2. Untuk menemukan bukti empiris apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah.
3. Untuk menemukan bukti empiris apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah.
4. Untuk menemukan bukti empiris apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah.
5. Untuk menemukan bukti empiris apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah.
6. Untuk menemukan bukti empiris apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah.
7. Untuk menemukan bukti empiris apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah melalui Pendapatan Asli Daerah.
8. Untuk menemukan bukti empiris apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah melalui Pendapatan Asli Daerah.

## **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah Daerah

Memberikan masukan bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang.

2. Bagi Ilmu Pengetahuan

Memberikan sumbangan terhadap ilmu pengetahuan untuk dijadikan bahan pembelajaran dan untuk kemajuan pendidikan. Serta sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.