

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional khususnya di berbagai daerah di seluruh Indonesia, merupakan aspek yang berkesinambungan dengan menggunakan istilah pembangunan yang berkelanjutan, secara umum aspek tersebut meliputi pembangunan masyarakat, bangsa dan negara, sehingga manfaat yang dihasilkan akan dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat di Indonesia. Hal ini dapat memicu peningkatan kemampuan secara nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan bernegara dalam arti luas.

“Untuk mewujudkan pembangunan nasional maka pelaksanaan pembangunan harus adil dan merata di seluruh tanah air. Hal ini tidak terlepas adanya peranan pembangunan daerah yang merupakan bagian yang sangat penting dari pembangunan nasional. Untuk mencapai keberhasilan pembangunan daerah agar menjadikan pembangunan yang benar-benar utuh, perlu diusahakan adanya keselarasan antara perencanaan pembangunan daerah dengan pembangunan nasional sehingga sasaran pembangunan nasional dapat tercapai dengan baik, serta disesuaikan dengan potensi yang dimiliki oleh daerah (Muchtolifah, 2010)”.

Pola hubungan pemerintah antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat mengalami perubahan, yang sebelumnya era sentralistik yaitu memusatkan seluruh wewenang kepada pusat berubah menjadi era desentralisasi yang berlaku sejak tanggal 1 Januari 2001. Pelaksanaan otonomi daerah merupakan wujud dari berlakunya desentralisasi di Indonesia. Otonomi daerah memberikan kesempatan yang luas kepada daerah untuk

dapat meningkatkan dan mengembangkan potensi yang dimiliki sebesar-besarnya dalam upaya mensejahterakan masyarakat. Disisi lain pemerintah daerah harus mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat dan mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat.

“Kegiatan pembangunan nasional tidak lepas dari peran serta pemerintah daerah dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia di daerah masing-masing sebagai upaya memperbesar kemampuan daerah. Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber-sumber yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan pekerjaan baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dalam wilayah tersebut (Azzumar, 2011 dalam Husna, 2015)”.

Pemerintah daerah dituntut untuk lebih bisa mandiri dalam mengelola penerimaan daerah yang bertujuan untuk membiayai pembangunan daerah. Pembangunan daerah yang baik dilakukan secara berkelanjutan sesuai dengan sasaran pembangunan nasional yang telah ditetapkan melalui pembangunan jangka panjang dan jangka pendek.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal memberikan peluang pada pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsinya secara efektif, dengan diberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan penyediaan pelayanan disektor publik. Untuk itu harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai yang berasal dari PAD (Pendapatan Asli Daerah). Sebagian besar daerah mengalami masalah keuangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah, karena sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) potensinya rendah. Oleh sebab itu setiap pemerintah daerah berupaya untuk dapat meningkatkan perekonomian daerahnya sendiri

termasuk meningkatkan perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing daerah (Husna, 2015).

Untuk mendukung terselenggaranya Otonomi Daerah yang optimal maka diberlakukanlah perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perimbangan keuangan ini diatur dalam UU No 33 Tahun 2004. Desentralisasi fiskal yang di atur dalam UU Nomor 33 tahun 2004 terdiri dari tiga macam, yaitu Pajak Daerah (*Tax Assignment*), Dana Bagi Hasil (*Revenue Sharing*) dan Dana Alokasi Umum serta Dana Alokasi Khusus.

Sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi untuk saat ini masih didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat baik dalam bentuk Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil, sedangkan proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih relatif kecil. Adanya Dana Perimbangan melalui DAU ini ternyata justru menjadi ketergantungan (Soleh dan Rochmansjah, 2000). Berikut adalah tabel alokasi dana secara umum provinsi Jawa Tengah.

Tabel 1.1
Dana Alokasi Umum Provinsi Jawa Tengah Tahun 2010 – 2014

| No | Tahun | DAU (dalam juta rupiah) |
|----|-------|-------------------------|
| 1 | 2010 | 1.168.787.757 |
| 2 | 2011 | 1.276.180.223 |
| 3 | 2012 | 1.5168.92.951 |
| 4 | 2013 | 1.670.859.369 |
| 5 | 2014 | 1.775.212.253 |

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah

Dari tabel di atas terlihat bahwa dana transfer dari pemerintah berupa Dana Alokasi Umum dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2014 terus mengalami peningkatan yang berarti bahwa kemandirian keuangan Daerah di Provinsi Jawa Tengah masih belum mencukupi kebutuhan fiskal daerah.

Tabel 1.2
Pendapatan Asli Daerah Tahun 2012-2014 (Ribu Rupiah)

| Kabupaten | Tahun | | |
|-----------|-------------|-------------|---------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 |
| Blora | 81.987.007 | 95.192.787 | 144.798.226 |
| Rembang | 102.727.487 | 126.808.084 | 165.530.925 |
| Pati | 163.733.666 | 169.127.416 | 279.254.884 |
| Kudus | 121.017.030 | 144.967.590 | 234.073.380 |
| Jepara | 129.076.570 | 133.778.055 | 231.673.060 |
| Grobogan | 105.463.321 | 143.586.366 | 235.385.115 |
| Jumlah | 609.088.081 | 813.460.298 | 1.290.715.590 |

Sumber: Badan Pusat Statistik

Tabel di atas menunjukkan bahwa pendapatan di setiap kabupaten/kota di enam kabupaten Provinsi Jawa Tengah memiliki kontribusi yang berbeda-beda. Dari enam kabupaten tersebut yang memiliki kontribusi terbesar tahun 2014 yakni Kabupaten Pati sebesar Rp279.254.884 ribu, kemudian diikuti Kabupaten Grobogan sebesar Rp235.385.115 ribu. Bila dilihat dari keseluruhan Pendapatan Asli Daerah di kabupaten tersebut, maka PAD Kabupaten se-Eks Karesidenan Pati setiap tahun terus meningkat hingga di tahun 2014 jumlah penerimaan PAD di beberapa Kabupaten/kota Provinsi Jawa Tengah, Eks Karesidenan Pati mencapai Rp 1.290.715.590 ribu.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari masing-masing kabupaten setiap tahun terus meningkat, terlihat dalam Tabel 1.2 namun peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di setiap tahun ini tidak memberikan dampak yang cukup signifikan dalam upaya menuju kemandirian daerah dibuktikan

dengan terus meningkatnya ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat yang tercermin dari perolehan Dana Alokasi Umum (DAU) yang terus meningkat di setiap tahunnya.

Hubungan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan hubungan secara fungsional, karena PDRB merupakan fungsi dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Meningkatnya PDRB maka akan menambah penerimaan pemerintah daerah untuk membiayai program-program pembangunan. Dengan demikian maka hal ini akan bermanfaat bagi peningkatan pelayanan pemerintah daerah, khususnya kepada masyarakat, yang nantinya akan mampu meningkatkan produktivitas.

Tabel 1.3
PDRB Di Daerah Kabupaten Se-Eks Karesidenan Pati Tahun 2012-2014
Berdasarkan Harga Konstan 2010 (Juta Rupiah)

| Kabupaten | Tahun | | |
|-----------|------------|------------|------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 |
| Blora | 11.116.866 | 11.712.505 | 12.227.201 |
| Rembang | 9.277.163 | 9.778.950 | 10.282.184 |
| Pati | 21.072.329 | 22.314.754 | 23.327.059 |
| Kudus | 57.440.811 | 60.042.550 | 62.603.070 |
| Jepara | 14.824.996 | 15.602.869 | 16.326.958 |
| Grobogan | 13.842.047 | 14.71.229 | 15.053.762 |

Sumber: Badan Pusat Statistik

Pertumbuhan PDRB masing-masing kabupaten di atas menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun tentunya merupakan potensi yang sangat menguntungkan bagi pemerintah daerah untuk menaikkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dari enam kabupaten tersebut yang memiliki kontribusi PDRB

terbesar tahun 2014 yaitu Kabupaten Kudus sebesar Rp62.603.070 juta, kemudian diikuti Kabupaten Pati sebesar Rp23.327.059 juta, selanjutnya diikuti oleh Kabupaten Jepara, Grobogan, Blora dan Rembang.

Triani dan Yeni (2010), dalam penelitiannya, tentang Pengaruh Variabel Makro terhadap Pendapatan Asli Daerah Periode 2003-2007 di Kabupaten Karanganyar, menyatakan bahwa variabel PDRB dan inflasi berpengaruh negatif terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Karanganyar. Hal ini karena kontribusi pajak dan retribusi daerah dalam penyusunan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Karanganyar mengalami penurunan akan tetapi PDRB nya selalu meningkat setiap tahunnya. Kondisi inilah yang menyebabkan variabel PDRB yang seharusnya berpengaruh positif terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), menjadi berpengaruh negatif, sedangkan variabel penduduk berpengaruh positif dan signifikan terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Penelitian yang dilakukan oleh Muchtolifah (2010) yang berjudul “Pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Inflasi, Investasi Industri dan Jumlah Tenaga Kerja terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Mojokerto” menunjukkan bahwa variabel PDRB, Investasi dan Tenaga Kerja berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah sedangkan Inflasi berpengaruh negatif terhadap PAD.

Purbayu Budi Santosa dan Retno Puji Rahayu dalam penelitiannya yang berjudul Analisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya dalam Upaya Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten

Kediri. Dalam penelitian tersebut menunjukkan bahwa PDRB, Pengeluaran Pemerintah dan Jumlah Penduduk berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Dari berbagai pendapat dari penelitian terdahulu diatas, dijelaskan bahwa PDRB mempunyai dampak terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) seperti yang dijelaskan oleh Purbayu Budi Santoso dan Muchtolifah, namun berbeda dengan penelitian Triani yang menunjukkan bahwa PDRB tidak mempunyai partisipasi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga Inflasi memiliki hubungan yang negatif dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Ini dibuktikan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Triyani dan Muchtolifah. Menurut Purbayu, Pengeluaran pemerintah memiliki dampak yang positif terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pengeluaran pemerintah bagian dari kebijakan fiskal yang merupakan tindakan pemerintah untuk mengatur jalannya perekonomian dengan cara menentukan besarnya penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Pengeluaran pemerintah akan menghasilkan produk-produk yang sangat diperlukan untuk meningkatkan kemajuan tingkat perekonomian. Proses pertumbuhan kegiatan ekonomi dalam masyarakat akan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi pemerintah daerah. Kegiatan ekonomi dalam masyarakat juga akan meningkatkan pendapatan mereka yang pada gilirannya akan meningkatkan konsumsi, dan pada akhirnya akan menaikkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui sumber pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD, dan lain-lain pendapatan daerah.

Kamampuan pemerintah dalam mengelola keuangan daerah sangat menentukan berhasil tidaknya dalam menciptakan kemandirian suatu daerah. Pada kenyataannya permasalahan yang dihadapi daerah sekarang adalah kondisi ekonomi yang berbeda antar daerah. Daerah yang kurang potensi ekonominya akan menghadapi kesulitan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Perbedaan ini menimbulkan harapan yang besar terhadap subsidi dari pemerintah pusat sebagai salah satu sumber pembiayaan daerah. Untuk melaksanakan pembangunan diperlukan sumber pembiayaan yang sangat besar. Terutama untuk investasi yang diharapkan berasal dari dana masyarakat, tetapi dana investasi dari masyarakat masih sangat terbatas, sehingga untuk melaksanakan pembangunan diperlukan campur tangan pemerintah terutama untuk pembiayaan infrastruktur seperti jalan dan jembatan. Salah satu sumber dana pemerintah daerah yang terpenting adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diharapkan terus meningkat. Tetapi, Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum dapat diandalkan sebagai sumber pembiayaan daerah karena proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih belum cukup untuk membiayai daerah dan masih perlu dana alokasi umum dari pemerintah pusat.

Peran pemerintah dalam pembangunan adalah sebagai katalisator dan fasilitator tentu membutuhkan berbagai sarana dan fasilitas pendukung, termasuk anggaran belanja dalam rangka terlaksananya pembangunan yang berkesinambungan. Pengeluaran tersebut sebagian digunakan untuk

administrasi pembangunan dan sebagian lain untuk kegiatan pembangunan di berbagai jenis infrastruktur yang penting.

Perbelanjaan-perbelanjaan tersebut akan meningkatkan pengeluaran agregat dan mempertinggi tingkat kegiatan ekonomi. Dengan meningkatnya kegiatan ekonomi, maka aliran penerimaan pemerintah melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga meningkat (Santosa dan Rahayu, 2005).

Tabel 1.4
Realisasi Belanja Daerah Menurut Kabupaten Se-Eks Karesidenan Pati
Tahun 2012-2014 (Ribu Rupiah)

| Kabupaten | Tahun | | |
|-----------|---------------|---------------|---------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 |
| Blora | 1.125.135.369 | 1.318.484.054 | 1.404.688.344 |
| Rembang | 962.437.436 | 1.060.648.437 | 1.275.908.647 |
| Pati | 1.425.840.271 | 1.653.021.493 | 1.867.213.946 |
| Kudus | 1.156.595.980 | 1.155.490.620 | 1.508.269.210 |
| Jepara | 1.297.063.115 | 1.351.530.902 | 1.505.224.191 |
| Grobogan | 1.203.540.603 | 1.507.908.315 | 1.645.804.824 |
| Jumlah | 7.170.612.774 | 8.047.083.821 | 9.207.109.162 |

Sumber: Badan Pusat Statistik

Tabel 1.4 menunjukkan bahwa belanja daerah pemerintah Eks Karesidenan Pati terus mengalami peningkatan sesuai dengan kebutuhan fiskalnya. Dari enam kabupaten tersebut yang memiliki kontribusi terbesar tahun 2014 yakni Kabupaten Pati sebesar Rp1.867.213.946 ribu, sedangkan yang terendah yakni Kabupaten Rembang sebesar Rp1.275.908.647 ribu. Secara keseluruhan, Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten di Eks-Karesidenan Pati pada tahun 2013 dan 2014 meningkat 12.2 persen dan 14.4 persen, sehingga di tahun 2014 total PAD seluruh Kabupaten se-Eks Karesidenan Pati mencapai Rp9.207.109.162 ribu. Dengan demikian,

apabilabelanja pemerintah tersebut dipergunakan secara produktif maka tentunya akan menaikkan jumlah pendapatan daerah.

Kegiatan ekonomi yang bervariasi, mendorong setiap daerah Kabupaten atau Kota untuk mengembangkan potensi ekonominya. Oleh karena itu pembangunan daerah dilaksanakan secara terpadu dan serasi serta diarahkan agar pembangunan yang berlangsung di setiap daerah benar-benar sesuai dengan prioritas dan potensi daerah.

Selain PDRB dan Pengeluaran Pemerintah, Jumlah Penduduk juga merupakan variabel yang mempengaruhi PAD (Pendapatan Asli Daerah). Jumlah penduduk yang besar bagi Indonesia oleh para perencana pembangunan dipandang sebagai asset modal dasar pembangunan tetapi sekaligus juga sebagai beban pembangunan. Untuk itu, pemerintah sejak zaman Orde Baru telah melakukan berbagai program demi mengendalikan laju pertumbuhan penduduk yang berlebihan. Dengan jumlah penduduk yang besar akan menjadi beban jika struktur, persebaran dan mutunya sedemikian rupa sehingga hanya menuntut pelayanan sosial dan tingkat produksinya rendah sehingga menjadi tanggungan penduduk yang bekerja secara efektif (Sumitro Djojohadikusumo, 1994 dalam Kusri, 2015)

Karesidenan adalah sebuah pembagian administratif dalam sebuah provinsi. Dalam satu karesidenan terdiri dari beberapa kabupaten atau kota. Meskipun sekarang ini pembagian administratif berdasarkan karesidenan sudah tidak digunakan lagi, namun untuk hal-hal tertentu dan atau untuk memudahkan administrasi biasanya masih menggunakan wilayah eks

karesidenan. Pada penelitian ini, peneliti mengambil cakupan wilayah se-Eks Karesidenan Pati yang meliputi Kabupaten Blora, Rembang, Pati, Kudus, Jepara dan Grobogan. Masing-masing kabupaten memiliki potensi dan pertumbuhan ekonomi yang berbeda-beda. Hal ini ditunjukkan dari perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) antar kabupaten yang sangat berbeda, karena jenis potensi pajak dan retribusi yang dapat ditarik oleh pemerintah berbeda-beda.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dilihat bahwa terdapat keterkaitan antara PDRB, pengeluaran pemerintah dan jumlah penduduk terhadap Pendapatan Asli Daerah. Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sangat penting untuk menentukan laju pertumbuhan pembangunan, oleh karena itu penulis tertarik untuk mengangkat judul penelitian sebagai berikut: **"Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah (Studi kasus kabupaten se-Eks Karesidenan Pati)**

B. Batasan Masalah

Agar tidak terjadi penyimpangan dan lebih fokus pada tujuan semula, maka penulis membatasi permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini dengan menganalisis pengaruh PDRB, pengeluaran pemerintah dan jumlah penduduk terhadap Pendapatan Asli Daerah se-Eks Karesidenan Pati. Lingkup penelitian adalah daerah Eks Karesidenan Pati yang meliputi Kabupaten Blora, Rembang, Pati, Kudus, Jepara dan Grobogan, Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini menggunakan metode data panel dengan periode waktu data yang digunakan adalah dari tahun 2008-2014.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaruh PDRB terhadap Pendapatan Asli Daerah se-Eks Karesidenan Pati?
2. Bagaimana pengaruh Pengeluaran Pemerintah terhadap Pendapatan Asli Daerah se-Eks Karesidenan Pati?
3. Bagaimana pengaruh Jumlah Penduduk terhadap Pendapatan Asli Daerah se-Eks Karesidenan Pati?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengaruh PDRB terhadap Pendapatan Asli Daerah se-Eks Karesidenan Pati
2. Untuk mengetahui pengaruh Pengeluaran Pemerintah terhadap Pendapatan Asli Daerah se-Eks Karesidenan Pati
3. Untuk mengetahui pengaruh Jumlah Penduduk terhadap Pendapatan Asli Daerah se-Eks Karesidenan Pati

E. Manfaat Penelitian

1. Secara umum

Penelitian ini diharapkan untuk menambah pengetahuan ilmu ekonomi dalam mengambil keputusan terhadap kebijakan dalam meningkatkan pendapatan daerah.

2. Manfaat khusus bagi ilmu pengetahuan

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi sumber data baru yang bisa dikembangkan lagi dalam melakukan penelitian.

3. Sebagai referensi bagi peneliti lainnya yang berminat untuk mengkaji dalam bidang yang sama dengan pendekatan dan ruang lingkup yang berbeda.

4. Sebagai bahan masukan dan rekomendasi bagi pembuat kebijakan khususnya pemerintah daerah yang berkaitan dengan Pendapatan Asli Daerah dalam upaya mendorong perekonomian daerah sehingga dapat tercapai kesejahteraan yang adil dan makmur