

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sebelum reformasi pemerintah masih menggunakan sistem sentralisasi di mana sebuah kebijakan dan keputusan pemerintah daerah dihasilkan oleh orang-orang yang berada di pemerintah pusat sehingga waktu untuk memutuskan suatu hal menjadi lebih lama. Keputusan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat juga tidak tepat sasaran sehingga perkembangan pembangunan yang diharapkan jauh dari kenyataan. Sesudah reformasi pemerintah menggunakan sistem desentralisasi di mana semua keputusan dan kebijakan dilakukan dan diputuskan oleh masing-masing daerah dan yang memutuskan maupun yang membuat kebijakan juga adalah pemerintah daerah, sehingga pembangunan tepat sarannya (Abdullah, 2009).

Otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia merupakan wujud dari berlakunya desentralisasi. Otonomi daerah ini selaras dengan diberlakukannya Undang-undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas untuk mengatur dirinya tanpa ada campur tangan pemerintah pusat (Chusna, 2009). Realitas menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum dapat

sepenuhnya lepas dari pemerintah pusat di dalam mengatur rumah tangga daerah, yang ditunjukkan dengan besarnya ketergantungan atas dana transfer dari pemerintah pusat dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam mendanai belanja (Mulyani, 2010).

Efek dari otonomi daerah yaitu kebutuhan dana yang cukup besar untuk mengembangkan potensi daerah untuk memperoleh pendapatan asli daerah yang tinggi dikarenakan jika PAD tinggi maka pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut akan baik dan ketergantungan akan transfer pusat akan berkurang. PAD berasal dari potensi keuangan lokal seperti pemungutan pajak daerah dan retribusi. PAD juga merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah.

Penelitian yang dilakukan Halim dan Abdullah (2006) menemukan bahwa PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Hasil penelitian ini didukung oleh Darwanto dan Yulia (2007) yang menyimpulkan bahwa PAD memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Hal tersebut menunjukkan apabila PAD mengalami peningkatan, maka secara tidak langsung belanja modal juga akan meningkat.

Pada penelitian Mulyani (2010), menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Dengan terpenuhinya fasilitas publik maka masyarakat merasa nyaman dan dapat menjalankan usahanya dengan efisien dan efektif sehingga pada akhirnya akan meningkatkan partisipasi publik dalam pembangunan

Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan PAD.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah (Darise, 2008). Adanya kemungkinan tambahan pendapatan daerah yang berasal dari PAD yang dapat dijabarkan ke sektor-sektor yang menjadi preferensi legislatif.

Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut APBD baik untuk propinsi maupun kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran pasca UU 22/1999 ke UU 32/2004 melibatkan dua pihak yaitu eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Adapun eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat draf/rancangan APBD, yang hanya bisa diimplementasikan kalau sudah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam proses ratifikasi anggaran.

Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum (Warsito dkk, 2008). Pengalokasian tersebut seringkali tidak memperhatikan jangka waktu penetapan perubahan APBD yang hanya tinggal beberapa bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran seringkali menjadi tidak efektif atau bahkan tidak terserap sepenuhnya saat tahun anggaran berakhir dan berdampak pada Sisa Lebih Perhitungan Anggaran

(SiLPA), bagaimana dana yang seharusnya dapat digunakan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat ternyata tidak terserap sepenuhnya.

Manajemen pemerintah daerah di Indonesia memasuki era baru seiring dengan diberlakukannya desentralisasi fiskal. Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan di berbagai sektor terutama sektor publik. Desentralisasi fiskal di satu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda. Penelitian yang dilakukan Harianto dan Priyo (2007) menunjukkan terjadi disparitas pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi antar daerah (kabupaten dan kota) dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, mengindikasikan terjadinya ketimpangan fiskal antar daerah dan bisa jadi hal ini mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi daerah.

Sebuah kajian empiris tentang pertumbuhan ekonomi oleh Darwanto dan Yulia (2007) menunjukkan desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Hasil ini mendukung penelitian senja (2008) yang menyatakan bahwa pemberian otonomi yang lebih besar akan memberikan dampak yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi. Hal ini yang mendorong daerah untuk mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik. Hasil penelitian Wibowo (2008) menyimpulkan bahwa pembangunan ekonomi suatu daerah akan berimbas pada penciptaan sektor publik di daerah, untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan

daerah yang cukup besar, pemerintah memberikan dana perimbangan dan salah satu komponen dana ini yang memberikan kontribusi terbesar adalah Dana Alokasi Umum (DAU). Penelitian Darwanto dan Yulia (2007), menyimpulkan bahwa DAU memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal.

Menurut UU No.33 Tahun 2004 Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dalam UU tersebut dijelaskan bahwa dana bagi hasil terbagi menjadi 2 yaitu dana bagi hasil yang bersumber dari pajak dan bersumber dari sumber daya alam. Pada penelitian yang dilakukan Harianto dan Priyo (2007) ditemukan adanya keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja modal.

Halim dan Syukriy (2003) menemukan bukti empiris bahwasanya dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal. Hasil penelitian ini diperkuat oleh Harianto dan Priyo (2007) yang menyimpulkan bahwa kemandirian daerah tidak menjadi lebih baik, bahkan yang terjadi adalah sebaliknya yaitu ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer pemerintah pusat menjadi semakin

Dalam UU No.33/2004 disebutkan Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah satu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantu. Dalam penelitian Andirfa (2009) dinyatakan bahwa dana perimbangan berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal. Hal ini terbukti bahwa semakin besar dana transfer pemerintah maka secara tidak langsung belanja modal akan meningkat.

Menurut rapat persiapan dalam rangka mematangkan Pelaksanaan Rapat Konsultasi Analisis Ekonomi Regional se Kalimantan di Samarinda pada tanggal 21 juni 2010 bahwa, Pulau Kalimantan merupakan pulau terluas di Indonesia yang memiliki potensi Sumber Daya Alam (SDA) yang melimpah. Komoditi unggulan yang menopang pergerakan ekonomi Pulau Kalimantan, yakni perkebunan (karet, sawit) dan tambang (batubara, migas). Jika ditelaah lebih lanjut akan pergerakan ekonomi masing-masing daerah (provinsi) masih ditemukan kesenjangan ekonomi. Kegiatan perekonomian di pulau Kalimantan berdasarkan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dalam perkembangannya telah mengalami peningkatan. Pada tahun 2008, nilai PDRB yang terbentuk di Pulau Kalimantan mencapai Rp 441 5 triliun.

Secara spasial, sekitar 71,40% dari total PDRB pulau Kalimantan bersumber dari kegiatan ekonomi Provinsi Kalimantan Timur. Diikuti Provinsi Kalimantan Barat (10,97%); Kalimantan Selatan (10,31%) dan sisanya sebesar 7,33% berasal dari kegiatan ekonomi provinsi Kalimantan Tengah ([www.bkkbn.go.id](http://www.bkkbn.go.id)).

Menurut hasil Rapat Persiapan dalam rangka mematangkan Pelaksanaan Rapat Konsultasi Analisis Ekonomi Regional se Kalimantan di Samarinda 21/6/2010 untuk lebih meningkatkan PDRB di Pulau Kalimantan dimasa mendatang, maka pemerintah daerah sepakat menyusun suatu rangkaian pencapaian target pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan bermanfaat bagi masyarakat banyak, dengan asumsi daya dorong terhadap sektor-sektor ekonomi semakin kuat dengan alokasi dana untuk pembiayaan program-program pembangunan. Dalam kaitannya dengan kerjasama empat provinsi yaitu Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah memiliki potensi unggulan yang sangat membantu pertumbuhan ekonomi pada daerah tersebut ke depan. Sektor-sektor andalan di masing-masing wilayah tersebut diharapkan menjadi dasar dalam penguatan kerjasama empat daerah ini yang kedepannya akan memberikan kontribusi besar dalam PDRB masing-masing daerah.

Permasalahan yang terjadi di daerah Kalimantan yakni bahwa secara garis besar PAD relatif besar tetapi kesejahteraannya tak ikut naik karena pemerintah daerah lebih cenderung pada upaya peningkatan PAD, kalau PAD naik maka kesejahteraan ikut naik. Hanya saja persoalannya tidak selamanya

peningkatan PAD sejalan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat (Fitriah, 2011). Harapan ini dapat mendorong pemerintah daerah untuk menerapkan rancangan program pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan penduduk, tidak hanya fokus pada peningkatan pendapatan daerah.

Penulis tertarik mengambil judul ini dengan harapan dapat memberikan pengetahuan untuk mengetahui tingkat kemandirian suatu pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya, dan apakah pemerintah sudah menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Memandang pentingnya peran belanja modal bagi pertumbuhan ekonomi daerah pada era otonomi daerah ini, serta adanya perbedaan hasil penelitian sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk melakukan kajian lebih lanjut dengan penelitian yang berjudul **“Peran Struktur Pendapatan dan Belanja Modal Pemerintah Daerah Dalam Prediksi Pertumbuhan Ekonomi Daerah pada Pemerintah Daerah Se-Kalimantan”**.

Penelitian ini merupakan replikasi dari Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah tahun sampel yang digunakan menggunakan *lag* (perbedaan waktu). Perbedaan lainnya yaitu menambah variabel independen dana perimbangan karena pada penelitian yang dilakukan Gunawan (2008), menunjukkan bahwa dana perimbangan yang ditransfer pemerintah pusat ke pemerintah daerah memiliki



pengaruh yang tinggi terhadap belanja modal. Selain itu, penulis juga mengganti periode penelitian dari tahun 2006 sampai dengan 2010.

## **B. Batasan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah, maka dalam penelitian ini penulis membatasi masalah sebagai berikut:

1. Peran struktur pendapatan pemerintah daerah hanya di batasi pada pendapatan asli daerah dana dana perimbangan.
2. Belanja modal yang digunakan untuk prediksi pertumbuhan ekonomi daerah.

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap belanja modal?
2. Apakah dana perimbangan (DP) berpengaruh positif terhadap belanja modal?
3. Apakah belanja modal (BM) berpengaruh positif terhadap pertumbuhan

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

penelitian ini bertujuan untuk menguji dan memberikan bukti empiris mengenai:

1. Memberikan bukti empiris apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap belanja modal.
2. Memberikan bukti empiris apakah dana perimbangan (DP) berpengaruh positif terhadap belanja modal.
3. Memberikan bukti empiris apakah belanja modal (BM) berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan bukti empiris bagi para akademisi mengenai peran struktur pendapatan pemerintah daerah dan belanja modal dalam prediksi pertumbuhan ekonomi daerah.

##### 2. Manfaat Praktis

Manfaat praktik dari penelitian ini adalah sebagai bahan informasi tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah sehingga dapat dilihat seberapa besar kemampuan daerah dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi