

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Peranan pemerintah daerah dalam pengembangan pembangunan daerah terus diusahakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pemerintah daerah harus mampu mengelola sumber daya yang dimiliki secara efektif dan efisien. Dengan demikian dapat diwujudkan kebijakan desentralisasi melalui otonomi daerah. Penerapan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dilandasi dengan pemikiran bahwa pemerintah daerah harus lebih memahami potensi, kondisi yang ada di daerahnya sendiri. Oleh sebab itu pemerintah daerah jauh lebih mengerti kebutuhan anggaran yang diperlukan untuk setiap kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Otonomi adalah kewajiban, hak dan wewenang daerah untuk mengatur urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan undang-undang. Otonomi daerah adalah kebijakan yang dipandang demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Diberlakukannya otonomi daerah berdampak pada terbukanya peluang bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan segala bentuk potensi yang ada di daerahnya.

Pengeluaran dan penerimaan daerah dalam sistem pemerintahan disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diperoleh melalui hak pemerintah daerah tersebut untuk melakukan peminjaman, kewajiban membayar tagihan dan memungut pajak serta melaksanakan tugas layanan

umum pemerintah daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) telah disetujui oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan dengan peraturan daerah UU No.32 Tahun 2004 terkait dengan rencana keuangan. Tujuan rencana APBD adalah agar pemerintah daerah dapat memperkirakan jumlah penerimaan dan besaran pengeluaran yang akan dibelanjakan. APBD terdiri dari tiga bagian yaitu pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah yang dapat memberi pengaruh terhadap perekonomian daerah.

Perkembangan dan alokasi belanja daerah ditentukan oleh penerimaan daerah itu sendiri. Penyediaan penyelenggaraan pemerintah berdasarkan asas desentralisasi dibebankan kepada APBD. Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan (DBH, DAU dan DAK) dan Pinjaman Daerah, dekonsentrasi dan tugas pembantuan tiga sumber pertama dikelola oleh pemerintah daerah melalui APBD, sedangkan yang lain dikelola oleh pemerintah daerah (Halim, 2007).

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 bahwa sumber pendapatan daerah itu berasal dari Pendapatan Asli Daerah atau PAD yang terbagi menjadi beberapa bagian yaitu pajak daerah, retribusi daerah, laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan pendapatan daerah lain yang sah. Meningkatnya pendapatan asli daerah diharapkan mampu mendorong peningkatan alokasi belanja modal daerah. Sumber pendapatan daerah yang lain yaitu dana perimbangan yang terdiri atas Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus(DAK). Hal ini

menunjukkan bahwa jika PAD suatu daerah meningkat maka kemampuan daerah untuk melakukan pengeluaran belanja modal juga akan meningkat.

Pemerintah daerah telah diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat agar dapat mengelola seluruh pendapatan daerah yang terjadi di wilayahnya. Hal tersebut menyebutkan suatu tujuan untuk kesejahteraan masyarakat, baik dari segi ekonomi maupun sosial. Pemerintah daerah bertanggung jawab dalam kegiatan pelaksanaan tugas dengan baik sebagaimana amanah yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Hal tersebut telah dijelaskan oleh Firman Allah SWT dalam Surah An Nisa Ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

*Artinya : “Sesungguhnya Allah SWT memerintahkan kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (memerintahkan kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah SWT memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah SWT Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.*  
(QS. An Nisa : 58)

Dalam sebuah hadist juga menjelaskan mengenai amanah yang diriwayatkan oleh Anas bin Malik Radhiyallahu ‘anhu, ia berkata:

مَا خَطَبْنَا نَبِيَّ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، إِلَّا قَالَ: لَا إِيمَانَ لِمَنْ لَا أَمَانَةَ لَهُ، وَلَا دِينَ لِمَنْ

لَا عَهْدَ لَهُ

*Artinya : Tidaklah Nabi Shallallahu 'alaihi wa sallam berkhotbah kepada kamu, melainkan bersabda “ Tidak ada iman bagi orang yang tidak memiliki (sifat) amanah, dan tidak ada agama bagi orang yang tidak menepati janjinya”.*

Ayat dan hadist diatas telah menjelaskan bagaimana pentingnya menjaga amanah yang telah diberikan, sebagaimana pemerintah pusat memberikan amanah kepada pemerintah daerah agar dapat menggunakan anggaran yang telah diberikan secara adil. Demikian itu salah satu bentuk amanah dari sesama manusia dan untuk mencapai sebuah tujuan yaitu mensejahterakan masyarakat. Salah satu bentuk desentralisasi yaitu pemerintah daerah telah diberikan kepercayaan oleh masyarakat untuk menjalankan amanah dan hal ini merupakan kewajiban untuk ditunaikan.

Salah satu bentuk desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber penerimaan terhadap daerah yang dapat digunakan sesuai dengan potensi yang ada di wilayah masing-masing. Alokasi kegiatan belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah setiap tahun harus dimanfaatkan sebaik mungkin untuk aktivitas yang produktif sehingga kegiatan ekonomi dengan tujuan menunjang kesejahteraan masyarakat pada masing-masing wilayah bisa dilakukan efektif dan efisien. Data pendapatan asli daerah Pulau Jawa di setiap provinsi tahun 2015-2018 sebagai berikut:

**TABEL 1. 1**

Realisasi Pendapatan Asli Daerah Provinsi di Pulau Jawa Tahun 2015-2018

Provinsi	2015	2016	2017	2018
DKI Jakarta	33.686.176.815	36.888.017.588	43.901.488.808	44.570.508.024
Jawa Barat	16.032.856.414	17.042.895.114	16.524.120.918	17.584.972.237
Jawa Tengah	10.904.825.813	11.541.029.720	12.547.513.389	12.994.933.643
DIY	1.593.110.770	1.673.749.196	1.851.977.303	1.883.360.097
Jawa Timur	15.402.647.675	15.817.795.025	14.900.003.388	15.675.894.292
Banten	4.972.737.619	5.463.156.734	5.756.371.374	6.183.868.752
Total	82.592.355.106	88.426.643.377	95.481.475.180	98.893.537.045

Sumber: Badan Pusat Statistik 2019

Pada Tabel 1.1, Realisasi Pendapatan Asli Daerah di Pulau Jawa mengalami stabil meningkat setiap tahunnya. Tercatat tahun 2015 PAD pulau jawa sebesar RP. 82.592.355.106, lalu pada tahun 2016 mengalami kenaikan sebesar RP. 88.426.643.377, pada tahun 2017 meningkat kembali sebesar RP.

95.481.475.180, dan pada tahun 2018 mengalami kenaikan kembali sebesar RP. 98.893.537.045.

Di Pulau Jawa provinsi DKI Jakarta menjadi provinsi yang memiliki realisasi pendapatan daerah tinggi. Sedangkan provinsi DIY memiliki realisasi pendapatan daerah rendah, kemudian bisa disimpulkan bahwa masing-masing provinsi memiliki pendapatan yang menarik, dikarenakan potensi wilayah yang memiliki keunggulan berbeda. Pada provinsi DKI Jakarta yang menjadi pusat ibu kota di Indonesia dikenal sebagai salah satu provinsi yang banyak dikunjungi oleh wisatawan mancanegara yang kemudian dapat meningkatkan pendapatan pada provinsi tersebut.

Struktur belanja setiap daerah harus diperkuat agar dapat mendorong perekonomian daerah. Semakin tinggi dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, maka akan menambah nilai belanja dari pemerintah daerah. Sedangkan semakin kecil dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, maka akan semakin kecil perolehan pendapatan asli daerah yang menyebabkan belanja pemerintah daerah berkurang. Data dana perimbangan setiap provinsi di Pulau Jawa tahun 2015-2018 dapat dilihat sebagai berikut:

**TABEL 1. 2**

Dana Berimbang Provinsi di Pulau Jawa Tahun 2015-2018

Provinsi	2015	2016	2017	2018
DKI Jakarta	5.887.267.645	15.271.661.453	18.770.211.233	21.401.860.311

Jawa Barat	2.506.877.512	10.622.671.444	13.987.089.324	14.345.110.528
Jawa Tengah	2.257.142.994	8.017.297.596	11.067.786.491	11.363.269.415
DIY	1.021.886.268	1.697.108.536	2.379.856.462	2.396.221.853
Jawa Timur	3.115.619.118	9.039.003.359	12.494.048.645	13.270.911.942
Banten	976.787.586	3.185.553.941	4.118.564.260	4.176.078.288
Total	15.765.581.123	47.833.296.329	62.817.556.415	66.953.452.337

Sumber : Badan Pusat Statistik 2019

Pada Tabel 1.2, transfer Dana Perimbangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah di Pulau Jawa selalu meningkat dari tahun ke tahun, pada tahun 2015 transfer dana perimbangan Pulau Jawa sebesar Rp. 15.765.581.123, kemudian meningkat di tahun 2016 sebesar Rp. 47.233.296.329, dan pada tahun 2017 Rp. 63.777.913.963 yang kemudian pada tahun 2018 pemerintah pusat memberikan dana perimbangan yang terus meningkat sebesar Rp. 66.953.452.337. Dapat disimpulkan bahwa transfer dana perimbangan dari pemerintah pusat terbesar tahun 2015-2018 terdapat pada provinsi DKI Jakarta, sedangkan transfer dana perimbangan terkecil di Pulau Jawa tahun 2015-2018 terdapat pada provinsi DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta).

Jumlah penduduk merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi belanja daerah. Jumlah penduduk yang besar dipandang oleh para perencana pembangunan sebagai aset atau modal yang dasar bagi pembangunan tetapi sekaligus juga sebagai beban pembangunan. Menjadi beban ketika tenaga yang dihasilkan dari sekian banyak penduduk di suatu wilayah tersebut kekurangan hard skill dan juga softskill yang mereka miliki, sehingga hanya akan menjadi beban pembangunan saja.

Jumlah Penduduk dikatakan sebagai aset jika meningkatkan kualitas maupun keahlian atau ketrampilanya untuk meningkatkan produksi nasional. Sebagai beban jika struktur belanja daerah rendah. Data Jumlah Penduduk Pulau Jawa di setiap provinsi tahun 2015-2018 sebagai berikut:

**TABEL 1. 3**

Jumlah Penduduk Provinsi di Pulau Jawa tahun 2015-2018

Provinsi	2015	2016	2017	2018
DKI Jakarta	10.177.924	10.277.628	10.374.235	10.467.636
Jawa Barat	46.709.569	47.379.389	48.037.827	48.683.861
Jawa Tengah	33.774.141	34.019.095	34.257.865	34.490.835

DIY	3.679.176	3.720.912	3.762.167	3.802.872
Jawa Timur	38.847.561	39.075.152	39.292.971	39.500.851
Banten	11.955.243	12.203.148	12.448.160	12.689.736
Total	145.143.614	146.675.324	148.173.225	149.635.791

Sumber : Badan Pusat Statistik 2019

Table 1.3 dapat disimpulkan bahwa Jumlah penduduk di Pulau Jawa tahun 2015-2018 selalu mengalami kenaikan. Pada tahun 2015 jumlah penduduk di Pulau Jawa sebesar 145.143.614 ribu jiwa, kemudian pada tahun 2016 jumlah penduduk sebesar 146.675.324 ribu jiwa, lalu tahun 2017 jumlah penduduk mengalami kenaikan sebesar 148.173.225 ribu jiwa, dan pada tahun 2018 jumlah penduduk di Pulau Jawa meningkat sebesar 149.535.791 ribu jiwa.

Pada Tabel 1.3 dapat dijelaskan Jumlah Penduduk terbesar di Pulau Jawa terdapat pada Provinsi Jawa Barat, pada tahun 2015 sebanyak 46.709.569 ribu jiwa, sedangkan tahun 2015 jumlah penduduk terkecil terdapat pada provinsi DIY sebanyak 3.579.176 ribu jiwa, kemudian pada tahun 2018 jumlah penduduk terbesar terdapat di provinsi Jawa Barat dengan jumlah sebanyak 48.683.861 ribu jiwa, sedangkan jumlah penduduk terkecil pada tahun 2018 terdapat pada provinsi DIY yaitu sebanyak 3.802.872 ribu jiwa. Kemudian dapat disimpulkan bahwa provinsi yang menduduki jumlah penduduk terbesar adalah Jawa Barat,

sedangkan provinsi yang menduduki jumlah penduduk terkecil adalah provinsi DIY. Hal itu terjadi karena perbedaan luas wilayah atau keadaan geografis yang ada pada kedua provinsi tersebut.

Belanja daerah di Pulau Jawa memiliki jumlah yang melonjak tinggi pada tahun 2017 dikarenakan mulai berkembang potensi daerah khususnya pariwisata dan mulai banyak wisatawan mancanegara yang datang ke Pulau Jawa. Hal ini bisa menjadi salah satu kegiatan pemerintah daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan daya tarik daerah masing-masing misalnya Candi Borobudur di Jawa Tengah, Gunung Bromo di Jawa Timur, Kepulauan Seribu di DKI Jakarta dan Pelabuhan Ratu Taman Buaya di provinsi Banten.

Dengan cara memperbaiki infrastruktur, transportasi dan peningkatan sumber daya manusia maka pemerintah harus serius untuk mendapatkan hasil yang maksimal demi kesejahteraan masyarakat. Berikut data Belanja Daerah 6 provinsi di Pulau Jawa tahun 2015-2018.

**TABEL 1. 4**

Belanja Daerah Provinsi di Pulau Jawa tahun 2015-2018

Provinsi	2015	2016	2017	2018
DKI Jakarta	43.031.322.947	47.128.810.246		71.169.642.232

			51.066.081.380	
Jawa Barat	24.417.605.861	27.621.964.467	32.706.749.485	33.961.201.705
Jawa Tengah	17.820.760.495	19.354.374.825	22.884.713.019	24.993.659.858
DIY	3.496.425.502	3.847.926.966	4.920.626.777	5.544.331.777
Jawa Timur	22.946.307.570	23.859.953.926	28.878.134.636	30.762.055.984
Banten	8.084.140.159	8.925.813.442	9.512.813.119	11.362.380.965
Total	119.796.562.534	130.738.879.872	149.969.626.777	177.793.272.521

Sumber : Badan Pusat Statistik 2019

Berdasarkan Tabel 1.4 diatas maka dapat disimpulkan bahwa belanja daerah pada pulau jawa di setiap provinsi selalu mengalami kenaikan stabil. Tahun 2015 belanja daerah di Pulau Jawa sebesar RP. 119.796.562.534, lalu pada tahun 2016 belanja daerah di Pulau Jawa mengalami kenaikan sebesar RP. 130.738.843.872, kemudian pada tahun 2017 belanja daerah mengalami kenaikan kembali sebesar RP. 149.969.626.777, lalu pada tahun 2018 mengalami kenaikan kembali sebesar RP. 177.793.272.521. Belanja daerah di Pulau Jawa, pada provinsi DKI Jakarta memiliki nilai belanja yang tertinggi, sedangkan provinsi DIY memiliki nilai belanja daerah yang terendah.

Ketiga variabel di atas telah digunakan dalam beberapa penelitian sebelumnya, seperti halnya telah diteliti oleh (Suhardjanto, 2009) menyatakan bahwa adanya pendapatan asli daerah dan dana perimbangan berpengaruh positif pada belanja daerah. Dana Alokasi Khusus diberikan kepada daerah dengan tujuan untuk mengatasi ketimpangan fiskal antar daerah dalam pemerataan ekonomi yang sudah direncanakan oleh pemerintah.

Penelitian yang dilakukan (Prakosa, 2004), juga menyatakan dalam penelitiannya bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan positif terhadap Belanja Daerah. Dimana pada hipotesis ini perubahan pengeluaran pemerintah daerah ditentukan oleh perubahan kenaikan dari penerimaan PAD. Dengan demikian dapat dikatakan kenaikan Belanja Daerah besar kecil perubahannya dari tahun ke tahun ditentukan oleh perubahan kenaikan dari penerimaan PAD terkait dengan kebijakan anggaran yang digunakan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam penyusunan APBD.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh (Masdjojo, 2009) menyebutkan dari hasil penelitiannya bahwa dana perimbangan berpengaruh positif terhadap belanja daerah. Hal ini terjadi karena perimbangan dana dan transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menjadi insentif bagi pemerintah daerah karena untuk membiayai kegiatan belanja daerah.

Selanjutnya variabel jumlah penduduk, Penduduk merupakan faktor yang penting dalam meningkatkan perekonomian. (Zakaria, 2012) menyebutkan pada hasil penelitiannya menyatakan bahwa jumlah penduduk memiliki pengaruh

positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Hal ini terjadi karna penduduk merupakan subjek pembangunan, dengan demikian meningkatnya jumlah penduduk akan menuntut konsekuensi logis terhadap pemerintah daerah untuk meningkatkan sarana dan prasana umum baik secara kuantitas maupun kualitas. Jumlah penduduk yang semakin meningkat akan membutuhkan anggaran pengeluaran yang besar, oleh sebab itu agar kualitas pertumbuhan ekonomi lebih baik maka pertumbuhan jumlah penduduk juga harus terkendali.

Pulau Jawa terdapat banyak potensi sumberdaya yang dapat diandalkan, baik dari sisi sumberdaya manusia maupun sumberdaya alam. Otonomi daerah dianggap sebagai salah satu cara yang baik karena dapat membuka peluang bagi pemerintah untuk masuk kedalam pengelolaan keuangan daerah. Tujuan yang diharapkan akan tercapai adalah agar pertumbuhan ekonomi tumbuh dengan cepat dan memperhatikan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan uraian singkat latar belakang diatas maka penulis mengambil keputusan untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Jumlah Penduduk terhadap Belanja Daerah (Studi Kasus pada Pulau Jawa tahun 2010-2018)”**

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah di Pulau Jawa pada tahun 2010-2018.
2. Bagaimana pengaruh Dana Perimbangan (DP) terhadap Belanja Daerah di Pulau Jawa pada tahun 2010-2018.
3. Bagaimana pengaruh Jumlah Penduduk (JP) terhadap Belanja Daerah pada tahun 2010-2018.

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini berdasarkan latar belakang diatas untuk mendapatkan bukti empiris bahwa:

1. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah.
2. Untuk menganalisis pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah.
3. Untuk menganalisis pengaruh Jumlah Penduduk terhadap Belanja Daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### 1. Secara teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi untuk peneliti selanjutnya mengenai faktor yang mempengaruhi belanja daerah. Selain itu dapat diharapkan menjadi masukan bagi perkembangan wawasan dibidang belanja daerah.

#### 2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemegang kebijakan pemerintah pusat dan terutama pemerintah daerah.

