

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pembangunan ekonomi di Indonesia merupakan bagian penting dari pembangunan nasional dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang dapat diukur antara lain melalui tingkat pendapatan riil per kapita. Pembangunan ekonomi adalah suatu proses kenaikan pendapatan total dan pendapatan per kapita dengan memperhitungkan adanya penambahan penduduk dan disertai dengan perubahan fundamental dalam struktur ekonomi suatu negara. Proses perubahan struktur perekonomian tersebut ditandai dengan: (1) merosotnya pangsa sektor primer (pertanian), (2) meningkatnya pangsa sektor sekunder (industri), dan (3) pangsa sektor tersier (jasa) kurang lebih konstan, namun kontribusinya akan meningkat sejalan dengan pertumbuhan ekonomi.

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 mengkonsumsi barang dan jasa, serta diikuti oleh daya beli masyarakat yang semakin meningkat (Boediono, 1993). Pertumbuhan ekonomi juga bersangkutan dengan proses peningkatan produksi barang dan jasa dalam kegiatan ekonomi masyarakat. Dapat dikatakan, bahwa pertumbuhan menyangkut perkembangan yang berdimensi tunggal dan diukur dengan meningkatnya hasil produksi dan pendapatan yang ditunjukkan oleh besarnya nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Indonesia sebagai suatu negara yang sedang berkembang, sejak tahun 1969 dengan giat melaksanakan pembangunan secara berencana dan bertahap, tanpa mengabaikan usaha pemerataan dan kestabilan. Pembangunan nasional mengusahakan tercapainya pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, yang pada akhirnya memungkinkan terwujudnya peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat. Perkembangan pertumbuhan ekonomi di Indonesia mengalami perubahan yang fluktuatif dari tahun ke tahun.

Perkembangan pertumbuhan ekonomi di Indonesia menunjukkan perkembangan yang positif dari tahun 1999-2007. Pada tahun 1998

menunjukkan penurunan pertumbuhan ekonomi yaitu -13,12 %, hal ini disebabkan karena krisis moneter dan krisis ekonomi yang terjadi pada pertengahan tahun 1997, yang berlanjut menjadi krisis multidimensi, sehingga membawa dampak pada pertumbuhan ekonomi di Indonesia, kemudian pada tahun-tahun berikutnya perekonomian nasional Indonesia mengalami pemulihan, meskipun jika dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya yang mengalami krisis serupa, proses pemulihan ekonomi di Indonesia sedikit lebih lambat.

Memasuki tahun 2000, perekonomian di Indonesia diwarnai oleh optimisme yang cukup tinggi. Hal ini antara lain ditandai dengan menguatnya nilai tukar rupiah sejalan dengan penurunan inflasi dan tingkat suku bunga pada sektor riil. Pertumbuhan ekonomi pada tahun 2000 sebesar 4,92 % lebih tinggi dari perkiraan awal tahun oleh Bank Indonesia sebesar 3,0 % sampai dengan 4,0 %. Pada tahun 2002 semakin membaik dibandingkan tahun 2001, berdasarkan perhitungan Produk Domestik Bruto (PDB) atas dasar harga konstan 1993, laju pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2002 adalah sebesar 3,66 % dan laju pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2001 sebesar 3,45 %. Pada tahun 2003 pertumbuhan ekonomi adalah 4,10 % nampak ada sedikit peningkatan bila dibandingkan tahun sebelumnya yang hanya 3,66 %. Pertumbuhan ekonomi untuk tahun 2004 yang ditunjukkan oleh PDB harga konstan 2000 nampak ada peningkatan yaitu sekitar 5,13 % bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu 4,10 %. Pertumbuhan ekonomi tahun 2005 nampak ada peningkatan yaitu sekitar 5,60 % bila dibandingkan dengan tahun

sebelumnya yaitu 5,13 %. Pertumbuhan ekonomi untuk tahun 2006 nampak ada penurunan yaitu sekitar 5,30 % bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang mengalami peningkatan sekitar 5,60 %. Pertumbuhan ekonomi untuk tahun 2007 kembali meningkat yaitu sekitar 6,30 % jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu 5,30 %. (BPS, 2007 dan Laporan Bank Indonesia, 2007)

Perekonomian Indonesia menunjukkan kinerja yang membaik dan lebih stabil selama sebelum dan sesudah adanya otonomi daerah sebagaimana yang tercermin pada pertumbuhan ekonomi yang terus meningkat, meskipun ada sedikit penurunan untuk tahun 2006 terjadi penurunan sebesar 30 % jika dibandingkan dari tahun sebelumnya yaitu tahun 2005. pertumbuhan ekonomi yang terjadi masih belum memadai untuk menyerap tambahan angkatan kerja sehingga jumlah pengangguran masih mengalami kenaikan. Aktivitas perdagangan dunia yang masih lesu mengakibatkan pertumbuhan volume ekspor Indonesia, khususnya komoditas nonmigas relatif rendah. Perkembangan perekonomian yang dicapai saat ini, Indonesia masih harus menghadapi permasalahan yang dialami oleh negara lain, khususnya negara sedang berkembang yang sedang melaksanakan pembangunan. Pembangunan tersebut tentunya memerlukan dana dalam jumlah yang besar.

Menurut Todaro (1993) dalam mendukung pertumbuhan ekonomi diperlukan investasi-investasi baru sebagai stok modal. Semakin banyak tabungan yang diinvestasikan, maka semakin cepat terjadinya pertumbuhan ekonomi. Akan tetapi secara riil tingkat pertumbuhan ekonomi yang terjadi

pada setiap tabungan dan investasi tergantung dari tingkat produktivitas investasi tersebut.

Otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia hingga saat ini merupakan wujud dari diberlakukannya desentralisasi. Otonomi daerah ini selaras dengan diberlakukannya Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintah Daerah* dan UU No. 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. Saat ini otonomi daerah memang sudah berjalan di tiap kabupaten dan kota di Indonesia. Realitas menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum dapat sepenuhnya lepas dari pemerintah pusat di dalam mengatur rumah tangga daerah, yang ditunjukkan dengan adanya ketergantungan yang lebih besar kepada Dana Alokasi Umum (DAU) dibandingkan Pendapatan Asli Daerah dalam mendanai belanja (Senja dalam Mutiara, 2008). Hal ini merupakan fenomena umum yang terjadi di semua negara terlepas dari sistem pemerintahannya yaitu hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Senja dalam Haryo, 2008).

Dominannya peran transfer relatif terhadap PAD dalam membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi pemerintahan terhadap aliran transfer itu sendiri. Bukti-bukti empiris secara *international* menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif terhadap pemerintahan (Senja dalam

Haryo, 2008). Dana transfer dari pemerintah pusat seharusnya digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat (Senja dalam Mutiara, 2008).

Pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia menemukan beberapa kasus yaitu bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi 20 persen. Kenyataannya tersebut terjadi baik pada era sebelum maupun sesudah otonomi daerah yang terus berkembang (Senja dalam Haryo, 2008).

Ketidakterdayaan daerah dalam menggali potensi PAD ini boleh jadi disebabkan oleh kebijakan selama Orde Baru yang selama ini tidak memberikan motivasi kepada daerah untuk menggali potensinya sendiri, namun sebaliknya di sejumlah kabupaten dan kota, pemerintah daerah terlalu kreatif menciptakan pungutan-pungutan daerah yang justru dapat mengganggu aliran investasi yang masuk, Padahal investasi swasta memiliki peranan yang sangat strategis sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah.

Sejalan dengan upaya untuk memantapkan kemandirian pemerintah daerah yang dinamis dan bertanggung jawab, serta mewujudkan pemberdayaan dan otonomi daerah dalam lingkup yang lebih nyata, maka diperlukan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan profesionalisme sumber daya manusia dan lembaga-lembaga publik di daerah dalam mengelola sumber daya daerah. Upaya-upaya untuk meningkatkan pengelolaan sumber daya daerah harus dilaksanakan secara komprehensif dan

terintegrasi mulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sehingga otonomi yang diberikan kepada daerah akan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena melalui otonomi daerahlah, kemandirian dalam menjalankan pembangunan sesuai dengan kapasitas dan kebutuhan daerah diharapkan dapat dilakukan dengan lebih efektif dan efisien.

Menurut Lewis (2001) mengemukakan bahwa sumber utama pendapatan daerah pada umumnya sebagian besar akan digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin, sehingga anggaran untuk pembangunan semakin kecil.

Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001). Daerah-daerah yang kapasitas fiskalnya rendah, cenderung mengalami tekanan fiskal yang kuat. Rendahnya kapasitas ini mengindikasikan tingkat kemandirian daerah yang rendah. Daerah dituntut untuk mengotimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya dengan memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor produktif. Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah (pemda) setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal.

Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan

yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002). Kesenambungan pembangunan daerah relatif lebih terjamin ketika publik memberikan tingkat dukungan yang tinggi. Perubahan alokasi belanja ini juga ditujukan untuk pembangunan berbagai fasilitas modal. Pemerintah perlu memfasilitasi berbagai aktivitas peningkatan perekonomian, salah satunya dengan membuka kesempatan berinvestasi. Pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan dilakukan untuk meningkatkan daya tarik investasi ini. Wong (2004) 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.

Hal penting yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan kemandirian daerahnya adalah meningkatkan sumber-sumber potensi ekonomi untuk dapat dilakukan sebagai suatu kegiatan usaha oleh sektor swasta, sehingga dari kegiatan tersebut diharapkan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah dan sekaligus meningkatkan pendapatan masyarakat dan Pemerintah Daerah khususnya dan tentunya hal tersebut dapat tercapai melalui penciptaan iklim berinvestasi yang kondusif dan mengarah kepada kegiatan usaha yang *profitable*.

Yogyakarta merupakan salah satu tujuan wisata baik dalam negeri (domestik) maupun luar negeri (mancanegara). Selain Kota Yogyakarta, Propinsi DIY juga dikelilingi beberapa Kabupaten antara lain yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Kulon

Progo. Beberapa kabupaten tersebut saat ini sedang berusaha mamajukan daerahnya. Dari fenomena yang terjadi selama ini adalah otonomi daerah belum berjalan secara maksimal, dari data-data yang yang diperoleh dan dari beberapa literatur yang ada, menunjukkan bahwa otonomi daerah selama ini belum berjalan dengan baik atau belum berjalan secara maksimal. Dari beberapa rencana yang telah di susun oleh pemerintah daerah, hampir sebagian besar belum terealisasi dengan baik. Potensi-potensi yang ada selama ini juga belum sepenuhnya dapat tereksploitasi 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 kemandirian dan pertumbuhan ekonomi di Yogyakarta. Hal ini yang mendasari peneliti melakukan studi empiris untuk membuktikan pengaruh PAD dan Belanja Pembangunan terhadap Kemandirian Daerah dan Pertumbuhan Ekonomi.

Penelitian ini merupakan penelitian yang terinspirasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Ardi Hamzah (2007) Faktor yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah jika penelitian sebelumnya membahas tentang Pengaruh Belanja dan Pendapatan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan dan Pengangguran, yang sampelnya menggunakan APBN periode 1999-2006. Perbedaan dari penelitian sebelumnya adalah dari segi sampel yaitu penulis menggunakan sampel APBD pada periode 1999 -2005 dan penelitian ini penulis memasukkan

variabel baru, yaitu kemandirian daerah yang alat analisisnya menggunakan salah satu analisis laporan keuangan yaitu rasio kemandirian keuangan daerah. Penulis juga memasukkan faktor lag yaitu perbedaan periode antara variabel eksogen dengan variabel endogen. Variabel eksogen mencakup PAD dan Belanja Pembangunan yaitu periode 1999-2005 dan pada variabel endogen mencakup Kemandirian Daerah dan Pertumbuhan Ekonomi yaitu periode 2000-2007. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis melakukan penelitian dengan judul:

PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN BELANJA PEMBANGUNAN TERHADAP KEMANDIRIAN DAERAH DAN PERTUMBUHAN EKONOMI (STUDI EMPIRIS PADA KOTA, KABUPATEN DAN PROPINSI DI DIY)

B. Batasan Masalah Penelitian

Dengan melihat rumusan masalah tersebut sebelumnya penulis membatasi permasalahan yang dibahas dalam penulisan ini hanya pembahasan tentang belanja pembangunan dan pendapatan asli daerah tahun 1999 -2005, kemandirian daerah yang menggunakan data laporan keuangan Pemda tahun 2001-2006 serta pertumbuhan ekonomi tahun 2001-2007 di Propinsi DIY, Kota Yogyakarta, Kab Sleman, Kab Bantul, Kab Kulon progo dan Kab Gunung kidul.

C. Rumusan Masalah Penelitian

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY ?
2. Apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY ?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY ?
4. Apakah Kemandirian Daerah berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY ?
5. Apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY ?
6. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi melalui Kemandirian Daerah di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY ?
7. Apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi melalui Kemandirian Daerah di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY ?

D. Tujuan Penelitian

1. Menguji dan memperoleh bukti empiris apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY.

2. Menguji dan memperoleh bukti empiris apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY.
3. Menguji dan memperoleh bukti empiris apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY
4. Menguji dan memperoleh bukti empiris apakah Kemandirian Daerah berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY.
5. Menguji dan memperoleh bukti empiris apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY.
6. Menguji dan memperoleh bukti empiris apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi melalui Kemandirian Daerah di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY.
7. Menguji dan memperoleh bukti empiris apakah Belanja Pembangunan berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi melalui Kemandirian Daerah di Kabupaten, Kota dan Propinsi di DIY.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti

Dapat memberikan gambaran secara langsung dari teori yang diperoleh baik dari bahan-bahan kuliah maupun literatur-literatur yang

ada, khususnya masalah yang berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti.

2. Bagi pemerintah daerah

Bagi pengambil kebijakan dan pengelola keuangan daerah dapat digunakan sebagai alat untuk mengoptimalkan *value for money* pada belanja pembangunan dan pendapatan asli daerah terkait dengan kemandirian daerah dan pertumbuhan ekonomi.

3. Bagi pihak lain

Kalangan akademisi, diharapkan dapat menambah dan memperluas teori pada belanja pembangunan dan pendapatan asli daerah yang terkait dengan kemandirian daerah dan pertumbuhan ekonomi.