

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG PENELITIAN**

Salah satu tujuan jangka panjang yang hendak dicapai desentralisasi fiskal adalah mengembangkan kota-kota yang mandiri yang dapat menyediakan pelayanan perkotaan, mendukung pengembangan ekonomi lokal dan mengurangi kemiskinan secara berkelanjutan. Bagaimana wujud masyarakat yang demokratis memang sedang dipelajari, ditempuh dan dibangun oleh bangsa Indonesia, diantaranya yang sangat tampak adalah otonomi daerah.

Undang-undang no 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah menyebabkan lahirnya kebijakan otonomi daerah yang efektif dilaksanakan mulai tahun anggaran 2001. Kebijakan ini berdampak pada semakin luasnya hak, kewenangan dan kewajiban yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan sesedikit mungkin campur tangan dari pemerintah pusat. Kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah. Pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (UU No 32 tahun 2004). Inti hakekat otonomi adalah adanya kewenangan daerah, bukan pendelegasian (Saragih, 2003).

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 (*local discretion*) 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 fiskal ini sebaiknya diiringi pula dengan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan pelayanan di sektor publik 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 (Harianto dan Adi, 2007).

Desentralisasi fiskal disatu 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 Adi (2005) menunjukkan terjadi disparitas pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi antar daerah (kabupaten dan kota)

dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Nanga (2005) mengindikasikan terjadinya ketimpangan fiskal antar daerah dan bisa jadi hal ini mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Setiaji dan Adi (2007) menyatakan bahwa sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial harus digali secara maksimal, namun tentu saja di dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk meningkatkan kemandirian daerah, daerah harus mengurangi ketergantungannya terhadap dana perimbangan dari pusat dengan lebih kreatif dan inovatif dalam memaksimalkan pendapatan asli daerah. Peningkatan pelayanan disektor publik yang diiringi dengan memaksimalkan potensi sumber daya yang dimiliki daerah diharapkan dapat mendatangkan investor.

Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002). Biaya pembangunan perlu dialokasikan dengan baik karena penelitian yang dilakukan Wong (2004) dalam Setiaji dan Adi (2007) 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.

Pembangunan fasilitas publik yang memadai akan menambah ketertarikan investor untuk menanamkan investasinya di daerah. Kondisi ini diharapkan akan merangsang pertumbuhan ekonomi daerah yang positif. Indikator pertumbuhan ekonomi adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat yang diharapkan akan mempengaruhi peningkatan pendapatan asli daerah terutama peningkatan pendapatan dari pajak daerah dan retribusi.

Pertumbuhan ekonomi adalah salah satu tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah. Oleh karena itu, peningkatan pendapatan asli daerah yang tidak diikuti oleh peningkatan pertumbuhan ekonomi dirasa tidak akan memberikan arti. Brata (2004) menyatakan bahwa terdapat dua komponen penerimaan daerah yang berpengaruh positif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi regional. Kedua komponen tersebut adalah PAD dan Bagian Sumbangan & Bantuan. Namun demikian, penelitian Brata (2004) belum mencakup periode setelah otonomi daerah sehingga hubungan PAD dan pertumbuhan ekonomi dapat saja mengarah ke hubungan negatif jika daerah terlalu agresif dalam upaya peningkatan penerimaan daerahnya.

Salah satu cara untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi adalah dengan meningkatkan investasi. Adi (2007) menyatakan pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik dan meningkatkan partisipasi publik dalam pembangunan. Dengan kata lain, pembangunan

fasilitas ini akan meningkatkan pendapatan asli daerah dan berujung pada peningkatan kemandirian daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Adi, 2007 menunjukkan bahwa desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah, selain itu, adanya korelasi yang kuat antara share belanja investasi dengan tingkat desentralisasi. Pertumbuhan ekonomipun memberikan dampak yang positif terhadap peningkatan PAD, yang secara otomatis mempengaruhi tingkat kemandirian daerah dalam membiayai kebutuhannya.

Seperti yang telah diuraikan di atas, ketika otonomi mulai digulirkan harapan yang muncul adalah daerah menjadi semakin mandiri di dalam pelaksanaan pemerintahan maupun pembangunan daerahnya masing-masing melalui penyerahan pengelolaan wilayahnya sendiri. Sesuai asas *money follows function*, penyerahan kewenangan daerah juga dibarengi dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya masih dipegang oleh pemerintah pusat di era Orde Baru. Dengan demikian daerah menjadi mampu untuk melaksanakan segala urusannya sendiri sebab sumber-sumber pembiayaan juga sudah diserahkan. Jika mekanisme tersebut sudah terwujud maka cita-cita kemandirian daerah dapat direalisasikan.

Berdasarkan studi literatur di atas dan hasil penelitian yang ditemukan menunjukkan bahwa kemandirian daerah dan pertumbuhan ekonomi daerah diduga dipengaruhi oleh belanja modal dan pendapatan asli daerah. Tiap variabel dalam penelitian ini menggunakan perbedaan waktu (*lag*) 1 tahun

untuk melihat pengaruh satu variabel terhadap variabel lainnya. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat kemandirian dan pertumbuhan ekonomi daerah dalam mengelola keuangannya, apakah pemerintah yang telah disertai tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat mampu menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak.

## **B. Batasan Masalah**

Pembahasan tentang kemandirian daerah memiliki cakupan yang luas. Peneliti sengaja membatasi ruang lingkup istilah yang digunakan dalam penelitian ini agar pembahasannya menjadi lebih terperinci dan dapat diambil keputusan yang bersifat *definitive*. Sejauh mana belanja modal, pendapatan asli daerah dan pertumbuhan ekonomi mempengaruhi tingkat kemandirian daerah dan dengan mempertimbangkan waktu, tenaga, dan biaya, maka batasan masalah dalam penelitian ini meliputi:

1. Pertumbuhan Ekonomi (PDRB) adalah seluruh barang dan jasa yang dihasilkan oleh suatu wilayah tanpa memperhatikan faktor produksi wilayah tersebut (Setiartiti, 2002)
2. Kemandirian Daerah menggunakan Rasio kemandirian, yaitu rasio yang menunjukkan kemampuan daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah (Widodo, 2002 dalam Halim, 2004).

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah belanja modal berpengaruh positif terhadap kemandirian daerah?
2. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kemandirian daerah?
3. Apakah belanja modal berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
4. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
5. Apakah kemandirian daerah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk membuktikan secara empiris apakah belanja modal berpengaruh negatif terhadap kemandirian daerah.
2. Untuk membuktikan secara empiris apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kemandirian daerah.
3. Untuk membuktikan secara empiris apakah belanja modal berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

4. Untuk membuktikan secara empiris apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.
5. Untuk membuktikan secara empiris apakah kemandirian daerah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

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

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka diharapkan penelitian ini memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Dapat menambah wawasan pengetahuan tentang hubungan antara belanja modal dan pendapatan asli daerah, kemandirian daerah dan pertumbuhan ekonomi daerah.
  - b. Dapat memberikan gambaran tentang hubungan antar variabel secara empiris dilapangan dari konsep-konsep yang ada sehingga mampu mendukung pengembangan teori.
  - c. Dapat digunakan sebagai acuan referensi untuk penelitian di masa yang akan datang.
2. Manfaat Praktis

Memberikan informasi bagi pemerintah dan masyarakat untuk lebih memahami hubungan antara belanja pembangunan, pendapatan asli daerah, kemandirian daerah dan pertumbuhan ekonomi daerah.