

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sehubungan dengan keinginan pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan yang lebih berorientasi pada kepuasan masyarakat serta kebutuhan dan keinginan rakyat mengenai kinerja pemerintah daerah yang semakin besar dan kritis terutama semenjak era reformasi yang melahirkan ketetapan MPR yaitu TAP MPR No. XV/MPR/ 1998 tentang “Penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia” merupakan landasan hukum dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Kedua UU tersebut dijadikan sebagai dasar penyelenggaraan otonomi daerah. Untuk kemudian, UU No. 22 Tahun 1999 diperbaharui dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang diikuti dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan

subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di samping itu UU di atas mengandung penekanan bahwa adanya proses yang lebih cepat untuk mewujudkan masyarakat yang semakin sejahtera melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat (Hendriyadi, 2011).

Salah satu alasan penyelenggaraan otonomi daerah adalah agar pembangunan di daerah berjalan seiring dengan pembangunan pusat. Ini merupakan bentuk koreksi atas pelaksanaan pembangunan ekonomi yang selama ini menitik beratkan pembangunan di pusat dan kurang memperhatikan perkembangan pembangunan daerah. Dengan kebijakan yang sentralistik ini menyebabkan terjadinya disparitas dan ketidakseimbangan pelaksanaan pembangunan di pusat dan daerah, akibatnya hampir seluruh potensi ekonomi di daerah tersedot ke pusat sehingga daerah tidak mampu berkembang secara memadai. Otonomi daerah terkandung maksud untuk memperbaiki kekeliruan selama ini dengan cara memberikan peluang kepada daerah untuk mendapatkan dana lebih besar dan kebebasan untuk mengelolanya sendiri (Thesaurianto, 2007).

Pimpinan daerah memegang peran sangat strategis dalam mengelola dan memajukan daerah yang dipimpinnya. Perencanaan strategis sangat vital, karena disanalah akan terlihat dengan jelas peran kepala daerah dalam mengkoordinasikan semua unit kerjanya. Betapapun besarnya potensi suatu daerah, tidak akan optimal pemanfaatannya bila Bupati/Walikota tidak mengetahui bagaimana mengelolanya. Selanjutnya, kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh masing-masing Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku pejabat pengelola APBD dan

dilaksanakan oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah (Batafor, 2011). Teori keagenan mendasari hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Yang berperan sebagai prinsipal adalah pemerintah pusat dan yang berperan sebagai agen adalah pemerintah daerah.

Menurut Cahya (2010) persoalan keuangan daerah merupakan salah satu unsur utama dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, meskipun diakui bahwa berbagai variabel lain juga mempengaruhi kemampuan keuangan daerah, seperti misalnya variabel sumber daya manusia, organisasi, manajemen, sarana dan prasarana serta variabel penunjang lainnya. Pentingnya variabel keuangan daerah berkaitan dengan kenyataan bahwa mobilisasi terhadap sumber-sumber daya keuangan daerah dipandang sebagai bagian yang paling penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Otonomi ini dititikberatkan pada daerah kabupaten atau kota karena daerah kabupaten atau kota berhubungan langsung dengan masyarakat.

Hamzah (2008) mengemukakan bahwa anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas, efisiensi, dan efektifitas pemerintah daerah. Anggaran daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan, pengeluaran, dan pembiayaan, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang, ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas di berbagai unit kerja.

Anggaran sebagai instrumen kebijakan dan menduduki posisi sentral harus memuat kinerja, baik untuk penilaian secara internal maupun keterkaitan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi yang selanjutnya menurunkan tingkat kemiskinan. Kinerja yang terkait dengan anggaran merupakan kinerja keuangan berupa perbandingan antara komponen-komponen yang terdapat pada anggaran. Pengukuran kinerja keuangan pemerintahan daerah menggunakan indikator analisis rasio keuangan pada APBD dan realisasi APBD, yaitu kemandirian daerah¹ dilihat dari perbandingan dengan bantuan pusat dan pinjaman, kemandirian daerah² dilihat dari perbandingan dengan total pendapatan, efektifitas, dan efisiensi. Sesuai dengan teori *value for money* yang berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

Dalam Putra (2010) dijelaskan bahwa masalah besar yang dihadapi negara Indonesia saat ini adalah kemiskinan. Hal ini diakibatkan oleh krisis ekonomi pada tahun 1997 yang menempatkan Indonesia sebagai negara yang mengalami penurunan pertumbuhan ekonomi yang paling parah di dunia.

Pertumbuhan ekonomi atau peningkatan PDRB merupakan salah satu ukuran dan indikasi penting untuk menilai keberhasilan dari pembangunan ekonomi suatu daerah ditinjau dari sisi ekonominya, namun demikian tingginya PDRB tidak menjamin bahwa seluruh disuatu wilayah telah menikmati kemakmuran. PDRB hanya merupakan gambaran secara umum dari kesejahteraan masyarakat, dengan meningkatnya PDRB belum dapat diketahui apakah sebagian besar penduduk yang berpenghasilan rendah telah membaik atau belum sehingga disini menekankan pada pentingnya distribusi.

Membaiknya indikator pertumbuhan ekonomi diharapkan dapat memberikan dampak positif terhadap masalah kemiskinan yang menjadi isu penting, dan terus mendapat perhatian serius dari setiap penyelenggaraan pemerintah. Pembangunan ekonomi berhubungan erat dengan masalah kemiskinan, sebab tujuan utama dari pembangunan adalah meningkatkan kemakmuran masyarakat atau pemerataan kesejahteraan. Dengan kata lain pembangunan bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan (Siswanti, 2010).

Teori *Millennium Development Goals (MDG)* yang dipaparkan dalam laporan perkembangan pencapaian tujuan pembangunan milenium Indonesia (2003) yaitu pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) milenium Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) bulan September 2000, sebanyak 189 negara anggota PBB yang sebagian besar diwakili oleh kepala pemerintahan sepakat untuk mengadopsi Deklarasi Milenium. Deklarasi itu berdasarkan pendekatan yang inklusif, dan berpijak pada perhatian bagi pemenuhan hak-hak dasar manusia.

Dengan upaya pendekatan capaian tujuan pembangunan *millennium (MDG)*. Indonesia juga telah memberlakukan *pro poor budgeting*. *Pro poor budgeting* dapat dipahami sebagai anggaran yang memihak orang miskin. Ada desain pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat miskin melalui proses anggaran mulai dari perencanaan sampai pelaksanaan. Keberpihakan ini tercermin dalam kebijakan program serta proyek-proyek yang disusun dan dilaksanakan (Garuty, 2012).

Selain krisis ekonomi yang dialami oleh Indonesia, penyebab kemiskinan adalah adanya ledakan jumlah penduduk yang terus meningkat sehingga secara otomatis menimbulkan kemerosotan pada sektor perekonomian. Kondisi ini menyebabkan

banyak masyarakat miskin yang tidak mampu memenuhi kebutuhan mereka sehari-hari (Pramesti, 2011).

Pulau Jawa adalah sebuah pulau di Indonesia dengan penduduk 136 juta, pulau ini merupakan salah satu wilayah berpenduduk terpadat di dunia. Pulau ini dihuni oleh 60% penduduk Indonesia (Wikipedia, 2012). Kondisi ini menyebabkan banyak masyarakat miskin di Jawa yang tidak mampu membiayai kebutuhan mereka sehari-hari. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) selama dari tahun 2004-2009 jumlah penduduk di Pulau Jawa mengalami peningkatan rata-rata 6% - 7% pertahun.

Permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Jawa dan daerah lainya sebenarnya terjadi ketika implementasi tersebut diterjemahkan di lapangan, karena sering tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Beberapa persoalan itu antara lain <http://www.transparansi.or.id/>, 2012):

a. Kewenangan yang tumpang tindih

Pelaksanaan otonomi daerah masih kental diwarnai oleh kewenangan yang tumpang tindih antar institusi pemerintahan dan aturan yang berlaku, baik antara aturan yang lebih tinggi atau aturan yang lebih rendah. Peletakan kewenangan juga masih menjadi pekerjaan rumah dalam kebijakan ini. apakah kewenangan itu ada di kabupaten/kota atau provinsi.

b. Anggaran

Banyak terjadi keuangan daerah tidak mencukupi sehingga menghambat pembangunan. Pemerintah daerah masih lemah dalam kebijakan menarik investasi di daerah. Di sisi lain juga terjadi persoalan kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan APBD yang merugikan rakyat karena dalam

prakteknya keinginan masyarakat akan selalu bertabrakan dengan kepentingan elit sehingga dalam penetapan anggaran penerimaan dan belanja daerah lebih cenderung mencerminkan kepentingan elit daripada kepentingan masyarakat.

c. Pelayanan publik

Masihnya rendahnya pelayanan publik kepada masyarakat karena rendahnya aparatur pemerintah daerah dan tidak jelasnya standar pelayanan yang diberikan, selain itu juga rendahnya akuntabilitas pelayanan yang membuat pelayanan tidak prima.

Jika program-program pemerintah dalam rangka pengentasan kemiskinan terkendala atau tidak berjalan dengan sebagaimana mestinya, maka kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan dari kebijakan otonomi daerah gagal tercapai. Dengan melihat kondisi tersebut, tujuan dari kebijakan otonomi daerah di Jawa belum sepenuhnya tercapai dengan kata lain beberapa daerah di Jawa belum mampu mengimplementasikan tujuan dari otonomi daerah yang dicanangkan oleh pemerintah pusat. Belum siapnya pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan otonomi daerah juga diduga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan pemerintah daerah belum mampu melaksanakan pengelolaan keuangan dengan baik dan tidak sesuai dengan tiga aspek prinsip anggaran yaitu dalam aspek penyusunan anggaran, aspek penerimaan daerah, dan aspek belanja daerah (Mawardi dan Sumartono, 2003).

Berdasarkan permasalahan-permasalahan diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“NILAI PREDIKSI INFORMASI KINERJA KEUANGAN TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DAN KEMISKINAN**

DI JAWA”. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Hamzah (2008) dengan judul “Analisa Kinerja Keuangan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Pengangguran dan Kemiskinan: Pendekatan Analisis Jalur (Studi pada 29 kabupaten dan 9 kota di Jawa Timur periode 2001-2006)”. Perbedaan penelitian ini dengan sebelumnya adalah pada penelitian ini tahun sampel yang digunakan menggunakan *lag* (perbedaan waktu). Perbedaan lainnya yaitu dalam penelitian ini menggunakan variabel pertumbuhan kinerja keuangan, pertumbuhan ekonomi, dan pertumbuhan kemiskinan karena peneliti ingin menfokuskan terhadap variabel pertumbuhan kemiskinan serta menguji apakah anggaran daerah telah *pro* terhadap pertumbuhan kemiskinan. Perbedaan lainnya adalah wilayah penelitian yang sebelumnya di Jawa Timur diperluas menjadi di Jawa.

B. Batasan Masalah Penelitian

Dalam penelitian ini kinerja keuangan daerah meliputi: pertumbuhan kemandirian daerah¹ dilihat dari perbandingan dengan bantuan pusat dan pinjaman, pertumbuhan kemandirian daerah² dilihat dari perbandingan dengan total pendapatan, pertumbuhan efektifitas, dan pertumbuhan efisiensi dari data APBD dan realisasi APBD. Untuk mengukur pertumbuhan ekonomi menggunakan data Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB), sedangkan untuk pertumbuhan kemiskinan menggunakan data persentase penduduk miskin.

Untuk mengetahui pertumbuhan kinerja keuangan menggunakan data tahun 2004-2007 pada kabupaten/kota di Jawa yang diperoleh dari Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (<http://www.djpk.depkeu.go.id/>), untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi menggunakan data tahun 2005-2008 serta untuk mengetahui

pertumbuhan kemiskinan menggunakan data tahun 2006-2009 pada kabupaten/kota di Jawa yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) Daerah Istimewa Yogyakarta.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Atas dasar latar belakang dan penelitian-penelitian sebelumnya, maka rumusan masalah yang akan diuji dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pertumbuhan kemandirian daerah1 dilihat dari perbandingan dengan bantuan pusat dan pinjaman dalam kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
2. Apakah pertumbuhan kemandirian daerah2 dilihat dari perbandingan dengan total pendapatan dalam kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
3. Apakah pertumbuhan efektivitas dalam kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
4. Apakah pertumbuhan efisiensi dalam kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
5. Apakah pertumbuhan kemandirian daerah1 dilihat dari perbandingan dengan bantuan pusat dan pinjaman dalam kinerja keuangan berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan?
6. Apakah pertumbuhan kemandirian daerah2 dilihat dari perbandingan dengan total pendapatan dalam kinerja keuangan berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan?

7. Apakah pertumbuhan efektivitas dalam kinerja keuangan berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan?
8. Apakah pertumbuhan efisiensi dalam kinerja keuangan berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan?
9. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan?
10. Apakah pertumbuhan ekonomi merupakan variabel intervening pada pengaruh pertumbuhan kemandirian daerah1 dilihat dari perbandingan dengan bantuan pusat dan pinjaman, pertumbuhan kemandirian daerah2 dilihat dari perbandingan dengan total pendapatan, pertumbuhan efektivitas, dan pertumbuhan efisiensi dalam kinerja keuangan terhadap pertumbuhan kemiskinan?
11. Apakah anggaran kabupaten dan kota di Pulau Jawa telah pro terhadap pertumbuhan kemiskinan?

D. Tujuan Penelitian

Adapun yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah pertumbuhan kemandirian daerah1 dilihat dari perbandingan dengan bantuan pusat dan pinjaman dalam kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.
2. Untuk mengetahui apakah pertumbuhan kemandirian daerah2 dilihat dari perbandingan dengan total pendapatan dalam kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

3. Untuk mengetahui apakah pertumbuhan efektivitas dalam kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.
4. Untuk mengetahui apakah pertumbuhan efisiensi dalam kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.
5. Untuk mengetahui apakah pertumbuhan kemandirian daerah1 dilihat dari perbandingan dengan bantuan pusat dan pinjaman dalam kinerja keuangan berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan.
6. Untuk mengetahui apakah pertumbuhan kemandirian daerah2 dilihat dari perbandingan dengan total pendapatan dalam kinerja keuangan berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan.
7. Untuk mengetahui apakah pertumbuhan efektivitas dalam kinerja keuangan berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan.
8. Untuk mengetahui apakah pertumbuhan efisiensi dalam kinerja keuangan berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan.
9. Untuk mengetahui apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan.
10. Untuk mengetahui apakah pertumbuhan ekonomi merupakan variabel intervening pada pengaruh pertumbuhan kemandirian daerah1 dilihat dari perbandingan dengan bantuan pusat dan pinjaman, pertumbuhan kemandirian daerah2 dilihat dari perbandingan dengan total pendapatan, pertumbuhan efektivitas, dan pertumbuhan efisiensi dalam kinerja keuangan terhadap pertumbuhan kemiskinan.

11. Untuk mengetahui apakah anggaran kabupaten dan kota di Pulau Jawa telah pro terhadap penurunan kemiskinan.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Bagi masyarakat hasil penelitian ini dapat memberikan informasi mengenai kinerja keuangan daerah sehingga masyarakat dapat menilai baik atau buruknya keadaan atau posisi keuangan daerah dari suatu periode ke periode berikutnya.
2. Bagi pemerintah daerah hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi dan pertimbangan dalam pengawasan serta pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah setelah sehingga kinerja keuangan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan menurunkan kemiskinan.