

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Otonomi Daerah, yang mulai dilaksanakan secara efektif tanggal 1 Januari 2001 diatur melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diformulasikan menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Otonomi Daerah merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintahan yang sesungguhnya.

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi tahun 1999 adalah ingin membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari pada sistem desentralisasi. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak dengan desentralisasi kewenangan pemerintahan ke daerah, daerah akan mengalami proses pemberdayaan.

Kemampuan prokorsa dan kreativitas mereka akan terpacu sehingga

kemampuan mengatasi berbagai masalah ekonomi daerah akan semakin kuat (Rasyid, 2002).

Dengan diberlakukannya UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU ini dalam perkembangannya diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004) terutama untuk melaksanakan ketentuan pasal 26 mengenai Pengelolaan Keuangan dan Pelaksanaan Desentralisasi, ditetapkan Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Selanjutnya agar pengelolaan keuangan daerah dapat memenuhi asas tertib, ekonomis, efektif, efisien, akuntabel, transparan dan komprehensif, dikeluarkanlah Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Reformasi keuangan daerah secara langsung akan berakibat pada perlunya dilakukan reformasi anggaran daerah (APBD). Reformasi anggaran (*budgeting reform*) meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran.

Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 memberikan kebebasan dan keleluasaan yang lebih besar kepada pemerintah kabupaten/ kota untuk melakukan improvisasi dan diversifikasi fiskal guna meningkatkan sumber

Dalam rangka akuntabilitas publik, semua komponen daerah dalam Pemda terutama pada level yang berhubungan langsung dengan pelayanan masyarakat dan pengambilan keputusan yang memiliki aplikasi baik mikro maupun makro dalam setiap aktivitas sosial, politik dan ekonomi dalam pelaksanaannya menggunakan dana yang bersumber dari masyarakat hendaknya dapat dilakukan optimalisasi belanja. Penggunaan anggaran harus dilakukan secara efektif dan transparan dalam pelaporannya yang dapat dijadikan sebagai ukuran kinerja, sehingga masyarakat mengetahui seberapa besar anggaran yang dialokasikan dapat menunjang proses peningkatan kesejahteraan kehidupan masyarakat (Nuh F, 2004).

Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam pelayanan publik yang lebih baik, bukan hanya sekedar kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara efisien dan efektif. Belanja harus dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (Mardiasmo, 2002).

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik, pada akhirnya dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah yang diharapkan dapat menaikkan pertumbuhan ekonomi. Konsekuensinya,

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. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah–daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001).

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 yang berdampak pada kemandirian daerah.

Dalam penciptaan kemandirian daerah, indikator suatu daerah dalam arti politik salah satunya dapat diukur dari derajat kebebasan yang dimiliki daerah untuk berinisiatif dalam mengambil berbagai keputusan penting atas beragam persoalan (sosial, ekonomi, politik) yang dihadapi, tanpa harus meminta restu dari pemerintah pusat. Pemda harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber PAD. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah Pemda juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki, selanjutnya diharapkan memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor–sektor yang produktif di daerah

Wong (2004) 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 tingkat partisipasi publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002).

Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar, pemerintah memberikan dana perimbangan dan salah satu komponen yang memberikan kontribusi terbesar adalah dana alokasi umum (Adi, 2005). Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD (Adi, 2006). Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat ini. Namun demikian, dalam jangka panjang, ketergantungan semacam ini harus menjadi semakin kecil.

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 mengenalkan daerah pada eksploitasi kemampuan daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) sebagai salah satu tumpuan pembiayaan pembangunan daerah, meskipun pada kenyataannya PAD menjadi bagian yang kecil dari APBD.

selama lima tahun terakhir mengalami kenaikan dari tahun 2003 sebesar Rp.304.568.856.707,00 sampai tahun 2006 sebesar Rp. 446.989.554.880,00 (RPJMD Kab. Pekalongan 2006). Pengalokasian belanja daerah Kabupaten Batang apabila tidak mencukupi, selanjutnya diusulkan atau dianggarkan pada APBD perubahan. Usulan dari satuan kerja belum dapat tertampung secara keseluruhan pada perubahan, karena disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan terjadi anggaran defisit pada pendapatan daerah (Perda No. 1 Tahun 2003).

Potensi yang ada di Kabupaten Pekalongan, terdapat beberapa sumberdaya yang perlu dieksploitasi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), yaitu; (1) Pertambangan dan mineral Kabupaten Pekalongan menunjuk potensi sumberdaya alam baik pertambangan emas maupun air mineral untuk minum cukup tersedia, (2) Pertanian di Kabupaten Pekalongan cukup melimpah, dari aspek lahan persawahan dapat diproduksi 220.632 ton beras per tahun. Sehingga Kabupaten Pekalongan surplus stok beras, (3) Jasa dan perdagangan, (4) Industri Batik yang bagi masyarakat Kabupaten Pekalongan adalah nafas kehidupannya ([www.jawatengah.go.id](http://www.jawatengah.go.id), 2007).

Kabupaten Batang mempunyai sumberdaya alam yang cukup kaya karena memiliki wilayah pantai, dataran rendah maupun pegunungan yang menghasilkan yaitu; (1) Perikanan, (2) Perkebunan seperti teh dan karet, (3) Perhutanan seperti kayu jati dan gondorukem, (4) Pariwisata seperti banyak tempat obyek wisata, (5) Pertanian, industri dan perdagangan yang merupakan pilar pembangunan di Kabupaten Batang. Dengan kondisi Kabupaten Batang

ini mempunyai potensi besar untuk agroindustri, agrowisata dan agrobisnis. Pendapatan asli daerah Kabupaten Batang setiap tahun menunjukkan grafik yang meningkat cukup besar dari tahun 2003 sebesar Rp. 19.822.500.000,00 sampai tahun 2006 sebesar Rp. 25.156.165.000,00, namun bila diperhatikan dari kontribusi APBD masih relatif kecil ([www.jawatengah.go.id](http://www.jawatengah.go.id), 2007).

Dari uraian tersebut penulis tertarik untuk mengambil judul **"Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah: Studi Kasus Kabupaten Pekalongan dan Kabupaten Batang"**

#### **B. Batasan Masalah Penelitian**

1. Pendapatan asli daerah hanya mencakup pajak daerah dan retribusi daerah.
2. Belanja daerah hanya mencakup belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik.
3. Dasar aturannya menggunakan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002.

#### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja daerah?
2. Apakah terdapat perbedaan pendapatan asli daerah antara Kabupaten Pekalongan dengan Kabupaten Batang?
3. Apakah terdapat perbedaan belanja daerah antara Kabupaten Pekalongan dengan Kabupaten Batang?

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

1. Untuk mengetahui apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja daerah.
2. Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan pendapatan asli daerah dan belanja daerah antara Kabupaten Pekalongan dengan Kabupaten Batang.
3. Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan belanja daerah antara Kabupaten Pekalongan dengan Kabupaten Batang.

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

##### **A. Secara Teoritis**

- Dapat dijadikan sebagai sumber referensi bagi penelitian selanjutnya tentang Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Daerah.
- Bagi peneliti diharapkan dapat bermanfaat dalam mengaplikasikan teori yang diperoleh selama studi di kancah akademis.

##### **B. Secara Praktis**

- Untuk menentukan kebijakan dalam pengalokasian Belanja Daerah dan sebagai bahan koreksi dalam menentukan kebijakan desentralisasi khususnya Pemkab Pekalongan dan Batang.
- Sebagai masukan untuk Pemkab Pekalongan dan Batang dalam menyeleraskan antara pelaksanaan empirik (pengalaman praktis) terhadap analisa akademik.