

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Salah satu indikator utama untuk mengukur kinerja pembangunan ekonomi daerah adalah dari tingkat pertumbuhannya. Pertumbuhan ekonomi adalah meningkatnya pendapatan per kapita riil yang berlangsung terus-menerus yang bersumber dari dalam daerah. Untuk kepentingan analisis ekonomi, banyak pihak menggunakan pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) riil sebagai indikator pertumbuhan ekonomi. PDRB menurut pengertian produksi merupakan jumlah nilai produksi neto barang dan jasa yang dihasilkan oleh berbagai unit produksi di suatu wilayah dalam jangka waktu tertentu. Perhitungan PDRB disajikan dalam dua versi penilaian. Pertama : atas dasar harga berlaku, yaitu apabila semua produksi barang dan jasa dihasilkan dinilai berdasarkan pada tahun yang bersangkutan. Kedua : atas dasar harga konstan, yaitu apabila semua produksi barang dan jasa yang dihasilkan dinilai sebagai tahun dasar.

Menurut Yuliana (2003), kondisi laju pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak tahun 1986 sampai akhir tahun 1996 dalam kondisi cukup baik. Keadaan rupiah stabil dengan depresiasi antara tiga dan empat persen. Kondisi nilai tukar yang relatif stabil ini membawa pertumbuhan ekonomi negeri ini berkisar antara tujuh dan delapan persen per tahun. Memasuki tahun 1997, para pengamat ekonomi optimis perekonomian Indonesia akan tumbuh pesat. Bank Dunia meramalkan pertumbuhan

ekonomi Indonesia sekitar 8,2%. Patokan angka ini lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi tahun sebelumnya yang mencapai 7,82%. Julianery (2002) dalam Yuliana (2003) mengungkapkan bahwa laju pertumbuhan ekonomi turun menjadi 7,36%, hal ini disebabkan karena krisis yang melanda negara berkembang pada tahun 1997. Pada tahun 1998, kondisi ekonomi Indonesia semakin sulit, nilai tukar rupiah merosot tajam, dan inflasi melambung menjadi 11,05%. Kondisi ini mengakibatkan seluruh kegiatan ekonomi terhenti dan laju pertumbuhan ekonomi mencapai nilai -13,13%.

Salah satu sektor produksi yang mengalami kemerosotan paling dalam adalah industri pengolahan, yang sebelumnya dijadikan andalan ekspor nonmigas yang memiliki laju pertumbuhan per tahun sedikitnya 10%. Penyebab merosotnya industri pengolahan adalah rendahnya kemampuan belanja masyarakat dan kegiatan ekonomi yang lesu yang akhirnya mengakibatkan permintaan terhadap hasil produk ini berkurang. Di samping itu tingginya suku bunga pinjaman, dana kredit dari perbankan nasional yang terbatas, dan harga bahan baku impor yang melonjak tinggi akibat dari rendahnya nilai rupiah, serta penolakan bank-bank luar negeri terhadap surat pemberitahuan kredit dari bank nasional menghambat kegiatan industri. Pada akhirnya banyak perusahaan yang harus tutup usaha dan mengakibatkan tingginya angka pemutusan hubungan kerja. Kondisi ini mengakibatkan sebagian besar masyarakat kehilangan pekerjaan dan pendapatan serta secara langsung meningkatkan jumlah penduduk miskin yang tidak mampu menjangkau kebutuhan pokoknya.

Meskipun belum lancar, kegiatan ekonomi mulai berjalan kembali di tahun 1999 dan hasilnya mulai menunjukkan pertumbuhan yang positif. Pertumbuhan ekonomi Indonesia sebesar 0,79%. Di tahun ini inflasi turun menjadi 2,01% dan kurs menguat pada nilai Rp 7.100. Kegiatan perekonomian mulai bergerak lebih cepat di tahun 2000, sehingga meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi menjadi 4,90%. Namun pada tahun 2001, angka pertumbuhan ekonomi tersebut turun menjadi 3,32% dan pada tahun 2003 pertumbuhan ekonomi sekitar 3,4%. Kurs rupiah yang turun menjadi Rp 10.400 turut berpengaruh terhadap turunnya pertumbuhan masing-masing lapangan usaha.

Kemerosotan pertumbuhan ekonomi nasional yang terjadi sejak krisis ekonomi bukan semata-mata karena faktor eksternal global, melainkan lebih karena faktor internal. Faktor internal dimaksud secara eksplisit dapat dirangkum dalam tiga faktor kunci yakni: daya saing, inovasi, dan kualitas sumber daya manusia (SDM) dalam Firdausy (2008). Telisa (2007) dalam Firdausy (2008), dalam penelitiannya berjudul *Mapping East Asia Competitiveness in Monetary and Real Sector*, menyatakan bahwa posisi daya saing Indonesia di sektor riil dan moneter berada pada posisi (kuadran) yang buruk bersama-sama negara Kamboja dan Filipina. Hal ini berbeda dengan posisi negara China, Malaysia, Hong Kong, Jepang, dan Singapura yang berada pada kuadran baik untuk kedua sektor tersebut. Temuan Telisa tersebut juga didukung oleh *International Institute for Management Development (IIMD)*. Institusi ini menempatkan ranking daya saing Indonesia pada tahun 2007 berada di posisi 54, jauh menurun apabila dibandingkan dengan ranking

Indonesia pada tahun 2003 yang menempatkan Indonesia pada posisi 49 dari total 62 negara.

Di tengah munculnya harapan terhadap pemulihan ekonomi yang ditandai oleh membaiknya kondisi makroekonomi, ternyata tidak diimbangi dengan laju pergerakan di sektor mikro. Sektor mikro yang belum membaik menyebabkan pergerakan ekonomi menjadi lambat bahkan kualitas pertumbuhan ekonomi juga rendah. Rendahnya kualitas pertumbuhan ekonomi ini juga ditegaskan oleh Gubernur Bank Indonesia, yang juga diperkuat oleh pernyataan Menteri Keuangan, yang ditandai oleh pertumbuhan ekonomi yang lebih banyak didorong oleh konsumsi. Sebaliknya investasi justru jeblok, meski ekspor pada tahun 2006 cukup membaik.

Sektor perekonomian di Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Soeharto bisa dikatakan sebagai *agent of development*, di mana pemerintah pusat memegang kendali sepenuhnya pembangunan di semua sektor. Dengan dana minyak yang cukup melimpah, pemerintah pusat sangat aktif dalam menggerakkan perekonomian, tidak hanya membangun infrastruktur fisik dan sosial, melainkan juga terjun langsung di sektor produksi. Hal ini ditandai dengan munculnya berbagai badan usaha milik pemerintah di berbagai sektor, baik di bidang pertanian, produksi hasil hutan, laut, dan industri. Sehingga menimbulkan lemahnya peran swasta dalam menggerakkan perekonomian, yang ditandai dengan sulitnya mengurus perizinan dalam membuka usaha.

Peran pemerintah pusat yang sangat dominan tersebut membuat banyak pihak swasta membuka usahanya di daerah-daerah yang dekat dengan pusat pemerintahan.

Sehingga cenderung terkonsentrasi pada daerah-daerah khusus ibu kota atau di wilayah pulau Jawa, karena mempermudah dalam mengurus surat perizinan. Sehingga daerah lain yang banyak mempunyai kekayaan alam cenderung ditinggalkan dan bersifat statis, hanya menunggu komando dari pusat apa yang harus dikerjakan untuk daerahnya. Hal ini menyebabkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia tidak merata, ada kesenjangan yang cukup nyata antara daerah satu dengan daerah yang lain.

Dengan disahkannya aturan otonomi daerah yaitu penetapan Undang-Undang No.22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 oleh pemerintah mengenai Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, berpengaruh pada tuntutan otonomi yang lebih luas dan akuntabilitas publik yang nyata, yang harus diberikan kepada pemerintah daerah (Halim, 2001). Selanjutnya, Undang-Undang ini diganti dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No.33 tahun 2004. Kedua Undang-Undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal yaitu kepada pemerintah pusat ke pertanggungjawaban horizontal, yaitu kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Penetapan undang-undang tersebut diharapkan dapat menjadi momentum bagi masyarakat dan pemerintah, baik pusat dan daerah untuk memperbaiki kelamahan-kelamahan yang terjadi. Dimana pola sentralisasi pada semua aspek berdampak tidak tepatnya pelaksanaan pembangunan dengan sasaran yaitu kesejahteraan masyarakat.

Reformasi anggaran daerah dimulai dengan penyusunan anggaran daerah yang tidak lagi mengacu pada PP No.6 tahun 1975 tentang Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksana Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja. Perubahan tentang kebijakan anggaran terjadi mengikuti perubahan kebijakan pengelolaan keuangan negara. Salah satu bentuk perubahan kebijakan tersebut dengan mulai diberlakukannya PP No.105 tahun 2000, selanjutnya diganti dengan PP No. 58 tahun 2005, yang diikuti dengan diterbitkannya Permendagri No.13 tahun 2006 (Yuwono dkk, 2005:64 dalam Ricoredish, 2007).

Secara teoritis, desentralisasi atau otonomi daerah ini diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu (1) mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. (2) memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap terhadap daerahnya masing-masing (Mardiasmo, 2005:25 dalam Adi dan Setiaji, 2006).

Dalam pengelolaan keuangan daerah juga harus mengikuti prinsip transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*. Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2002), yang menyatakan bahwa wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan

secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Anggaran diperlukan dalam rangka pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat.

Hasil penelitian yang dilakukan Lin dan Liu (2000) menunjukkan desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Lin dan Liu (2000), membuktikan adanya hubungan yang positif dan signifikan antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi. Hasil ini mendukung hipotesa yang menyatakan bahwa, pemberian otonomi yang lebih besar akan memberikan dampak yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi. Hal inilah yang mendorong daerah untuk mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dan Yustikasari (2007) yang melakukan penelitian pada kabupaten dan kota di provinsi yang berada di Jawa dan Bali, membuktikan bahwa variabel pertumbuhan ekonomi (PDRB) memiliki korelasi positif namun tidak signifikan terhadap variabel belanja modal. Artinya, pertumbuhan ekonomi kurang memiliki pengaruh yang nyata terhadap belanja modal.

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya untuk menarik

investasi modal dalam bentuk aset tetap seperti peralatan, bangunan, dan harta tetap lainnya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif dan kurang produktif.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari APBD, selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut, pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan sumber daya manusia, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) dalam jumlah besar. Sementara, sejauh ini dana perimbangan yang merupakan *transfer* keuangan oleh pusat kepada daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah, meskipun jumlahnya relatif memadai yakni sekurang-kurangnya sebesar 25 persen dari Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN, namun daerah harus lebih kreatif dalam meningkatkan PAD-nya untuk meningkatkan akuntabilitas dan keleluasaan dalam pembelanjaan APBD-nya (Sidik, 2002 dalam Setiaji dan Hariadi, 2006). Sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial harus digali secara maksimal, namun tentu saja di dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.



Dengan adanya kebijakan otonomi daerah, bagi daerah-daerah yang memiliki potensi sumber daya yang dapat diandalkan, baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam, kebijakan ini disambut baik, mengingat lepasnya campur tangan pemerintah pusat akan memberikan kesempatan yang lebih cepat untuk meningkatkan kesejahteraannya (Adi, 2005 dalam Setiaji dan Hariadi, 2006). Akan tetapi bagi daerah yang tidak memiliki potensi yang memadai, kebijakan tersebut sangat memberatkan, karena bagi daerah yang tidak mempunyai sumber dana yang melimpah akan kesulitan dalam membiayai belanja mereka (Bappenas, 2003 dalam Setiaji dan Hariadi, 2006).

Peningkatan PAD harus berdampak pada ekonomi daerah (Saragih, 2003). Berhasil atau tidaknya pertumbuhan ekonomi daerah dilihat dari kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan, yang berasal dari daerah yang sangat bergantung pada kemampuan untuk merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana anggaran belanja modal untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Sejak diterapkannya desentralisasi fiskal, pemerintah pusat mengharapkan daerah dapat mengelola sumber daya yang dimiliki sehingga tidak hanya mengandalkan Dana Alokasi Umum (DAU). Di berbagai daerah DAU sangat signifikan, karena kebijakan belanja daerah lebih didominasi oleh jumlah DAU dari pada PAD. Setiap *transfer* DAU yang diterima daerah akan digunakan untuk belanja pemerintah daerah, maka tidak jarang apabila pemerintah daerah menetapkan rencana pendapatan daerah secara pesimis, dan rencana belanja cenderung optimis supaya

*transfer* DAU yang diterima daerah lebih besar (Sidik *et.al*, 2002 dalam Hariyanto dan Hariadi, 2007).

Dalam penelitiannya Holtz-Eakin *et.al* (1994) dalam Hariyanto dan Hariadi (2007) menyatakan bahwa keterkaitan sangat erat antara *transfer* dari pemerintah pusat dengan belanja modal. Pada studi yang dilakukan oleh Legrenzi & Milas (2001) dalam Abdullah dan Halim (2003) menemukan bukti empiris bahwasannya dalam jangka panjang *transfer* berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah *transfer* dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal. Prakoso (2004) memperoleh persamaan empiris yang sama yang menunjukkan bahwa jumlah belanja modal dipengaruhi oleh dana alokasi umum yang diterima dari pemerintah pusat.

Dengan melihat kondisi pertumbuhan ekonomi Indonesia sampai dengan saat ini, dan fenomena otonomi daerah, serta desentralisasi keuangan daerah, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dengan Pengalokasian Anggaran belanja Modal Sebagai Variabel *Intervening* Pada Kabupaten Dan Kota Se Propinsi Jawa Dan Bali”**.

## **B. Batasan Masalah**

Begitu luasnya arti dalam pembahasan tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan pengalokasian anggaran belanja modal. Dan sejauh mana pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal,

serta dengan mempertimbangkan waktu, tenaga, dan biaya, maka peneliti sengaja membatasi ruang lingkup istilah yang dipergunakan dalam penelitian ini, agar pembahasannya lebih terperinci dan dapat dimungkinkan pengambilan keputusan yang bersifat definitive:

1. Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan *output* per kapita (Boediono, 1985 dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007). Pertumbuhan ekonomi ditujukan untuk peningkatan yang berkelanjutan Produk Domestik Regional Daerah (PDRB).
2. Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang dihasilkan dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari laba perusahaan daerah, dan pendapatan lain-lain yang sah dan diakui oleh daerah.
3. Dana alokasi umum adalah transfer yang bersifat umum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatasi ketimpangan horisontal dengan tujuan utama pemerataan kemampuan keuangan antar daerah.
4. Pengalokasian anggaran belanja modal adalah belanja langsung yang digunakan untuk membiayai kegiatan investasi (menambah aset). Pengukuran variabel belanja modal adalah dengan menghitung angka-angka belanja modal dalam laporan realisasi anggaran pemerintah daerah.

### **C. Rumusan Masalah**

Peneliti merumuskan masalah pada penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?

2. Apakah dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?
3. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
4. Apakah dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
5. Apakah pengalokasian anggaran belanja modal dapat mempengaruhi hubungan antara pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap pertumbuhan ekonomi sebagai variabel *intervening*?

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

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk memberikan bukti empiris mengenai pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
2. Untuk memberikan bukti empiris mengenai dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
3. Untuk memberikan bukti empiris mengenai pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.
4. Untuk memberikan bukti empiris mengenai dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.
5. Untuk memberikan bukti empiris mengenai pengalokasian anggaran belanja modal dapat mempengaruhi hubungan antara pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap pertumbuhan ekonomi sebagai variabel *intervening*.

## **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang akan dilakukan ini diharapkan dapat bermanfaat untuk hal-hal sebagai berikut:

1. Penelitian yang akan dilakukan ini diharapkan dapat menjelaskan seberapa besar pengaruh pendapatan asli daerah, dan dana aloksi umum terhadap pertumbuhan ekonomi dengan pengalokasian anggaran belanja modal sebagai variabel intervening pada instansi pemerintah daerah.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menambah perbendaharaan mahasiswa dalam penelitian dibidang akuntansi sektor publik.
3. Bagi pihak aparat pemerintahan daerah dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan mengenai pentingnya faktor pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum dalam proses perencanaan peningkatan pertumbuhan ekonomi.