BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pengelolaan keuangan daerah sangat besar pengaruhnya terhadap nasib suatu daerah, karena daerah dapat menjadi daerah yang kuat dan berkuasa serta mampu mengembangkan kebesarannya atau menjadi tidak berdaya tergantung pada cara mengelola keuangannya. Pengelolaan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi *value for money* serta partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang selanjutnya mengurangi jumlah pengangguran serta menurunkan tingkat kemiskinan. Untuk pengelolaan daerah tidak hanya dibutuhkan sumber daya manusia, tetapi juga sumber daya ekonomi berupa keuangan yang dituangkan dalam suatu anggaran pemerintah daerah.

Manajemen pemerintah daerah di Indonesia memasuki era baru seiring dengan diberlakukannya desentralisasi fiskal. Kebijakan terkait yang tertuang dalam UU No.32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004. Diberlakukannya undang-undang ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan

Dengan diterapkannya desentralisasi di Indonesia tentunya membuat suatu daerah berfikir agar dapat menghasilkan dan menggali potensi daerah mereka masing-masing untuk meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi dan PAD.

Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan *fiscal* 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.

Transfer antar pemerintah adalah sebagai bentuk dari kebijakan pelaksanaan otonomi dalam mengatasi *fiscal gap*. Pemberian transfer dihadapkan pada suatu fenomena umum dalam menunjang keberhasilan pembangunan daerah yaitu terjadinya peningkatan pengeluaran daerah sejalan dengan meningkatnya dana transfer dari pemerintah. Tujuan utama dari pelaksanaan transfer adalah untuk menginternalisasikan eksternalitas fiskal yang muncul dalam pembangunan antar daerah. Pemberian transfer pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam membiayai belanja daerah yang lebih besar dari pemberian transfer dengan peningkatan upaya pemerintah daerah dalam penggalian sumber-sumber pembiayaan daerah terutama dari fiskal daerah. Namun demikian pemberian transfer berakibat pada ketidakefektifan dalam pembiayaan pengeluaran daerah. Fenomena tersebut dikenal dengan *flypaper*

effect yang mengandung pengertian : (1) terjadinya peningkatan pajak dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan, (2) elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap pajak daerah. Hal ini sangat bertentangan dengan otonomi daerah dikarenakan otonomi daerah menuntut tiap daerah untuk berfikir agar dapat menghasilkan dan menggali potensi daerah mereka masing-masing untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan PAD, namun dikarenakan kebijakan transfer di atas berdampak pada ketergantungan pemerintah kabupaten/kota terhadap pemerintah pusat yang masih terlalu tinggi.

Data menunjukan proporsi PAD dalam membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi hanya sebesar 20 persen (Kuncoro, 2007). Apakah pemerintah daerah harus terus menggantungkan pendapatan daerah mereka kepada pemerintah pusat, disaat inilah kemandirian daerah itu dituntut untuk diwujudkan agar pemerintah daerah tidak ketergantungan dengan pemerintah pusat.

Semangat otonomi ternyata telah membuat Daerah–Daerah Otonom memiliki obsesi yang sangat tinggi untuk bisa meningkatkan pendapatannya. Semangat tersebut berlanjut pada penerbitan berbagai Peraturan Daerah yang sejak semula memang dimaksudkan untuk meningkatkan PAD. Namun dengan terbitnya Peraturan Daerah tersebut, bukannya peningkatan PAD yang diperoleh, melainkan sepinya minat investor untuk datang ke daerah. Fenomena tersebut disebabkan karena peraturan daerah umumnya cenderung bersifat membebani, yaitu berupa pungutan, pungutan tambahan yang diberlakukan terhadap investor

Investor pada akhirnya malah menjadi kurang berminat untuk menanamkan modalnya di daerah, karena selain sudah menanggung beban resiko usaha yang sangat besar, masih ditambah lagi dengan berbagai jenis pengeluaran tambahan yang harus diserahkan ke Pemerintah Daerah.

Pemerintah Daerah seharusnya bisa lebih jeli dalam menangkap peluang otonomi daerah dikaitkan dengan kesempatan untuk mengundang investor agar berinvestasi di daerahnya. Masuknya penanam modal di daerah merupakan satu keuntungan bagi daerah tersebut. Dalam era Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah diperbolehkan untuk meningkatkan PAD dengan cara menarik sebanyak-banyaknya modal investor masuk ke daerah.

Dengan banyaknya modal yang berputar di daerah, maka secara langsung maupun tidak langsung tentu akan berpengaruh terhadap peningkatan perekonomian di daerah. Jika hal ini telah disadari, ada kemungkinan muncul persaingan dalam menarik investasi antar Provinsi bahkan juga juga antar Kabupaten atau Kota. Pada kondisi tersebut hanya daerah yang dapat menciptakan iklim investasi lebih baik, terutama dibidang pelayanan, yang akan menjadi pilihan utama investor. Ada beberapa langkah yang dapat dilakukan daerah untuk menciptakan iklim investasi yang mendukung. Misalnya membentuk peta investasi daerah dan profil-profil proyek investasi. Selain itu daerah juga dapat menyediakan insentif berupa penghapusan atau pengurangan pungutan, sekaligus memberikan pelayanan satu atap bagi perizinan yang menjadi kewenangan daerah. Daerah harus mempercepat pembangunan dan

penyediaan infrastruktur untuk menunjang kegiatan investasi. Selain itu daerah juga harus mengembangkan sumber daya manusia, baik aparat pemerintah maupun pelaku bisnis di daerah. Kesemuanya tersebut dapat diwujudkan melalui pemerintahan yang bersifat *good governance.*

Karena itu Peningkatan layanan publik ini 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. 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 (2006) 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.

Dengan pemaksimalan belanja pegawai, belanja modal dan belanja barang dan jasa diharapkan dapat meningkatkan PAD pada suatu pemda, dengan PAD yang tinggi otomatis segala kebutuhan pemda itu akan tercukupi dan hal ini juga berdampak pada pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut, dan daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya dengan memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor produktif (Adi, 2007).

Belanja modal dilakukan untuk membangun infrastruktur yang mendukung kegiatan disuatu pemda. Infrastruktur dan sarana prasarana yang ada di daerah akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah (David dan Adi, 2007). Secara logika jika sarana dan prasarana terbentuk dengan baik dan maksimal otomatis akan menarik investor untuk berinvestasi dan membuka usaha baru. Dengan bertambahnya usaha baru maka akan jelas berdampak pada pendapatan asli daerah itu sendiri.

Belanja barang dan jasa tentunya sangat dibutuhkan untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Ketika belanja barang dan jasa dipenuhi, para pegawai Pemda dapat dengan cepat melakukan tindakan pelayanan publik. Dengan cepatnya pelayanan publik maka diharapkan dapat meningkatkan PAD.

Belanja pegawai dilakukan sebagai upaya memaksimalkan kinerja tiap pegawai di suatu pemda. Logikanya ketika dengan banyaknya jumlah pegawai di lingkuangan birokrasi pemda, beban kerja setiap individu akan menjadi lebih ringan, beban yang semakin ringan ini seharusnya berkorelasi terhadap pelayanan pada masyarakat dalam waktu yang semakin cepat. Hal ini berhubungan dengan birokrasi dalam melakukan bisnis dan pekerjaan bagi masyarakat, dengan cepatnya pelayanan kepada publik ini makajalannya bisnis dalam dikalangan masyarakat juga akan semakin lancar. Dengan lancarnya kegiatan usaha masyarakat akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah tersebut, dikarenakan lancarnya kegiatan usaha masyarakat. Belanja-belanja yang dilakukan ini bertujuan untuk meningkatkan pendapatan asli suatu daerah, karena

belanja-belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah memberikan kontribusi yang besar terhadap peningkatan kinerja dan upaya terhadap pajak melalui belanja modal.

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 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 produktifitas dan partisipasi publik dalam pembangunan.

Pertumbuhan ekonomi adalah salah satu tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah. Peningkatan PAD 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 serta Bantuan. 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

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 ekonomi memberikan dampak yang positif terhadap peningkatan PAD, yang secara otomatis mempengaruhi tingkat kemandirian daerah dalam membiayai kebutuhannya.

Perbedaan karakteristik antara Indonesia bagian barat, Indonesia bagian tengah dan Indonesia bagian timur yang mempunyai corak geografis, budaya, dan potensi yang sangat berbeda menyebabkan Pemda berfikir dalam memaksimalkan segala sesuatu yang dimiliki untuk menjadikan potensi dan kekayaannya sebagai senjata guna mendapatkan pendapatan asli daerah yang besar. Pemanfaatan potensi daerah dan kekayaan alam yang dimiliki daerah sangat memberikan dampak yang besar bagi penerimaan PAD contohnya potensi wisata suatu daerah, dimana hal ini akan menambahkan pendapatan asli daerah melalui retribusi.

Indonesia bagian Barat yang cenderung berpenduduk yang relatif banyak dan padat terutama pulau jawa merupakan salah satu potensi kekuatan untuk meningkatkan pendapatan suatu daerah. Pembangunan sarana dan prasarana pun banyak dilakukan dan dikonsentrasikan di pulau Jawa yang termasuk kawasan Indonesia Barat, dikarenakan di pulau Jawa terdapat Kota-kota besar dan salah satunya adalah Jakarta.

Indonesia bagian tengah merupakan salah satu penyumbang SDA terbesar bagi Indonesia, terutama sektor migas. Akan tetapi akibat wilayah yang cukup

luas dan sumber daya manusia yang kurang maka daerah-daerah di Indonesia bagian tengah bisa dirata-rata tidak maksimal dalam mengelola sumber daya yang ada untuk diolah dan dijadikan PAD masing-masing. Pembangunan pun kurang maksimal terlebih di daerah pedesaan, seperti di kalimantan dan sulawesi yang diakibatkan luasnya wilayah dan penduduk yang tersebar dan tidak merata.

Kawasan paling timur Indonesia merupakan kepulauan yang sangat kaya akan sumber daya, terutama sumber daya alam. Akan tetapi kontur dan relief yang berupa gunung dan pegunungan serta wilayah daratan yang luas membuat pembangunan didaerah timur kurang maksimal. Kurang maksimalnya pembangunan ini dikarenakan sulit dijangkaunya daerah-daerah pelosok terutama di daerah Irian Jaya yang merupakan daratan paling luas di Indonesia Timur, sehingga sulit untuk mendsitribusikan baik logistik pangan maupun material bangunan. Keterbatasan pendistribusian bahan pangan dan bangunan ini tentunya menghambat pembangunan sehingga mempengaruhi pendapatan daerah-daerah di kawasan Indonesia Timur.

Perbedaan relief antar wilayah Barat, Tengah dan Timur Indonesia menyebabkan pemberlakuan belanja yang berbeda pula di setiap daerah. Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah masing-masing tentunya akan desesuaikan sesuai dengan kontur dan potensi daerah

Tabel 1.1
Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Variabel indevenden	Variabel dependen	Hasil	Studi empiris
1.	Raden irfan suryawan (2007)	Belanja pegawai,belanja barang dan jasa,belanja modal	PAD	Ketiga belanja berpengaruh positif terhadap PAD	Pemda dengan kemampuan rendah se jawa bali
2.	Dimas aditya putra (2010)	Belanja pegawai,belanja barang dan jasa,belanja modal	PAD	Belanja pegawai dan belanja barang dan jasa berpengaruh positif terhadap PAD.dan belanja modal tidak berpengaruh positif terhadap PAD	Pemda dengan kemampuan tinggi,sedang,rendah se Indonesia
3.	Priyo hari adi (2007)	Pertumbuhan ekonomi daerah,belanja pembangunan	PAD	Belanja pembangunan daerah berdampak positif dan signifikan terhadap,pertumbuhan ekonomi, Belanja pembangunan daerah mempunyai dampak yang positif dan signifikan PAD, Pertumbuhan ekonomi memberikan dampak yang positit terhadap PAD dinyatakan diterima.	Pemda se jawa bali
4.	Nur Indah Rahmawati (2010)	Pendapatan asli daerah Dan Dana alokasi umum	Belanja Derah	Pendapatan Asli Daerah (PAD)berpengaruh positif terhadap Alokasi Belanja Langsung PAD berpengaruh positif terhadap belanja tidak langsung Dana Alokasi Umum (DAU)berpengaruh positif terhadap Alokasi Belanja Langsung DAU berpengaruh positif terhadap belanja tidak langsung	Pemda se jawa bali

Penelitian tentang belanja daerah berpengaruh terhadap PAD juga pernah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu, seperti penelitian Adi (2007) yang menunjukan adanya pengaruh positif belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal terhadap PAD pemerintah se-Jawa Bali, demikian juga yang dilakukan oleh Putra (2010), yang menyimpulkan hasil yang sama yaitu adanya pengaruh positif belanja pegawai dan belanja barang dan jasa terhadap PAD, namun disini belanja modal berpengaruh negatif terhadap PAD, pada Pemda dengan kemampuan tinggi, sedang, rendah se-Indonesia. Hal ini didukung oleh penelitian Suryawan (2007) yang menyatakan adanya hubungan positif signifikan ketiga belanja yaitu belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal terhadap PAD se-Jawa Bali.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Adi (2007) tentang pengaruh belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal terhadap penerimaan PAD, tinjauan pada pemda dengan kemampuan keuangan rendah se-Jawa Bali.

Dalam penelitian ini penulis menambahkan variabel eksogen pertumbuhan ekonomi, dikarenakan pertumbuhan ekonomi adalah salah satu tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah daerah maupun pemerintah, baik pusat maupun daerah. Peningkatan PAD yang tidak diikuti oleh peningkatan pertumbuhan ekonomi dirasa tidak akan memberikan arti positif terhadap peningkatan PAD dikarenakan pertumbuhan ekonomi yang baik disuatu daerah akan mempengaruhi

Variabel belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal dalam penelitian ini menggunakan leg 2 tahun atau $_{t-2}$, sedangkan untuk variabel pertumbuhan ekonomi menggunakan leg 1 tahun atau $_{t-1}$. Dikarenakan belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal tahun 2007 digunakan untuk memprediksi PAD tahun 2009. Sedangkan pertumbuhan ekonomi tahun 2008 digunakan untuk memprediksi PAD tahun 2009. Jika peneliti menggunakan belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal dan pertumbuhan ekonomi tahun 2009 maka peneliti tidak dapat memprediksi PAD tahun 2009.

Penulis juga menambahkan statistik deskriptif untuk menggambarkan data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Disamping itu analisis deskriptif dalam penelitian ini juga ditujukan untuk membandingkan antara factor-faktor keuangan yang berupa belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal, pertumbuhan ekonomi dan pendapatan asli daerah ke dalam zona waktu Indonesia. Peneliti juga memperluas ruang lingkup studi empiris dengan meneliti pemda se-Indonesia.

Perbedaan kontur geografis antara wilayah Indonesia Timur, Tengah dan Indonesia Barat tentunya akan memunculkan kebijakan masing-masing daerah. Dengan uraian diatas maka peneliti akan melakukan Penelitian dengan judul **"PERAN FAKTOR – FAKTOR KEUANGAN DAN PERTUMBUHAN EKONOMI TERHADAP PENERIMAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH** (Analisis Pada Pemda di seluruh Indonesia)"

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas maka dalam penelitian ini dirumuskan beberapa rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh positif antara belanja pegawai $_{t-2}$ terhadap pertumbuhan ekonomi Se-Indonesia $_{t-1}$?
2. Apakah terdapat pengaruh positif antara belanja barang dan jasa $_{t-2}$ terhadap pertumbuhan ekonomi Se-Indonesia $_{t-1}$?
3. Apakah terdapat pengaruh positif antara belanja barang modal $_{t-2}$ terhadap pertumbuhan ekonomi Se-Indonesia $_{t-1}$?
4. Apakah terdapat pengaruh positif antara belanja modal $_{t-2}$ terhadap penerimaan PAD Se-Indonesia $_{t}$?
5. Apakah terdapat pengaruh positif antara belanja pegawai $_{t-2}$ terhadap penerimaan PAD Se-Indonesia $_{t}$?
6. Apakah terdapat pengaruh positif antara belanja barang dan jasa terhadap penerimaan PAD Se-Indonesia $_{t}$?
7. Apakah Pertumbuhan Ekonomi ... berpengaruh positif terhadap Pendapatan

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh positif antara belanja pegawai $_{t-2}$ terhadap pertumbuhan ekonomi Se-Indonesia $_{t-1}$.
2. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh positif antara belanja barang dan jasa $_{t-2}$ terhadap pertumbuhan ekonomi Se-Indonesia $_{t-1}$.
3. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh positif antara belanja barang modal $_{t-2}$ terhadap pertumbuhan ekonomi Se-Indonesia $_{t-1}$.
4. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh positif antara belanja modal $_{t-2}$ terhadap penerimaan pendapatan asli daerah PAD Se-Indonesia $_{t}$.
5. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh positif antara belanja pegawai $_{t-2}$ terhadap PAD Se-Indonesia $_{t}$.
6. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh positif antara belanja barang dan jasa $_{t-2}$ terhadap PAD Se-Indonesia $_{t}$.
7. Untuk mengetahui apakah Pertumbuhan Ekonomi Se-Indonesia $_{t-1}$. Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap PAD Se-Indonesia .

D. Manfaat Penelitian

1. Bidang teoritis

   a. Menambah pemahaman tentang pemda khususnya yang berkaitan dengan belanja daerah, pendapatan daerah dan kemampuan keuangan daerah.

   b. Menjadi acuan atau tambahan referensi bagi penelitian selanjutnya yang berbasis pemda khususnya belanja daerah, pendapatan daerah dan kemampuan keuangan daerah.

2. Bidang Praktik

   Diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah pusat maupun pemda dalam membuat kebijakan-kebijakan tentang keuangan pemerintah pusat maupun pemda di daerah dengan kemampuan keuangan