

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengelolaan pemerintah daerah, baik di tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten dan kota memasuki era baru sejalan dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Dalam perkembangannya kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004. Kedua UU ini mengatur tentang *Pemerintahan Daerah* dan *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Menurut penelitian Adi (2006) kebijakan ini merupakan tantangan dan peluang bagi Pemerintah Daerah (Pemda) dikarenakan Pemda memiliki kewenangan lebih besar untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perwujudan dari asas desentralisasi adalah berlakunya otonomi daerah. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip ekonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa,

dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Menurut penelitian Darwanto dan Yustikasari (2007) anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut APBD, baik untuk propinsi maupun kabupaten dan kota. APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD memiliki fungsi yaitu otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, stabilisasi.

Menurut Pasal 23 Ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hak dan kewajiban daerah diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian APBD harus mencerminkan kondisi keuangan pemerintah daerah berisi informasi mengenai pendapatan, belanja dan pembiayaan. APBD disusun sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan pendapatan daerah dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu, dan penganggaran prestasi kerja (Yuwono, 2008:85).

Menurut penelitian Darwanto dan Yustikasari (2007) penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang kebijakan umum APBD dan prioritas & plafon anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja.

Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan kebijakan umum APBD dan prioritas & plafon anggaran yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*), yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif.

Berlakunya Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan yang mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintah daerah. UU ini menegaskan bahwa pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan menstransfer dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Dana perimbangan terdiri dari DAU, DAK, dan bagian daerah dari hasil pajak pusat. Di samping dana perimbangan tersebut, pemerintah daerah juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa PAD, pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah.

PAD, DAU, dan DAK merupakan bagian dari sumber keuangan pemerintah daerah. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi, peningkatan PAD selalu diupayakan karena merupakan penerimaan dari usaha untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah. Peningkatan PAD harus berdampak pada perekonomian daerah (Maryati dan Endrawati, 2010).

Menurut Halim (2002:65), DAU adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah

untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Menurut Undang-Undang No. 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan dinyatakan bahwa pembagian DAU kepada seluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia yang berdasarkan bobot dari masing-masing daerah, yang ditetapkan berdasarkan atas kebutuhan wilayah otonomi daerah dan potensi ekonomi daerah.

Menurut Suparmoko (2002:43), DAK juga berasal dari APBN dan dialokasikan ke kabupaten/kota untuk membiayai kebutuhan tertentu yang sifatnya khusus, tergantung pada tersedianya dana dalam APBN. Adapun yang dimaksud dengan kebutuhan khusus adalah dana kebutuhan yang sulit diperkirakan dengan rumus alokasi umum dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional, misalnya kebutuhan di kawasan transmigrasi yang tidak sama dengan kebutuhan di daerah lain.

PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Menurut penelitian Darwanto dan Yustikasari (2007) pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah

setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yaitu peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam 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.

Pertumbuhan ekonomi menunjukkan sejauh mana aktivitas perekonomian akan menghasilkan tambahan pendapatan masyarakat pada suatu periode tertentu. Indikator untuk mengukur pertumbuhan ekonomi adalah tingkat pertumbuhan domestik Bruto (PDB) yang mencerminkan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh aktivitas produksi di dalam perekonomian (Susanti dkk, 2000:23). Meningkatkan produksi barang dan jasa dari suatu daerah, secara makro dapat dilihat dari peningkatan nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) setiap tahunnya dan secara mikro dilihat dari Produk Domestik Regional Bruto perkapitanya (Djoyohadikusumo, 1994:1). PDRB dalam statistik disajikan dalam dua penilaian, yaitu atas harga berlaku (*at current market*) yaitu PDRB yang memasukkan faktor inflansi di dalamnya dan atas dasar harga konstan (*at constant market price*) yaitu PDRB yang sudah mengeliminasi faktor inflansi. Oleh karena itu daerah tidak akan berhasil apabila daerah tersebut tidak

mengalami pertumbuhan ekonomi yang berarti meskipun terjadi peningkatan penerimaan PAD. Hal ini mengingatkan bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat (Maryati dan Endrawati, 2010).

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “PENGARUH DANA ALOKASI UMUM (DAU), DANA ALOKASI KHUSUS (DAK), PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD), DAN BELANJA MODAL TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DI KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI JAWA TENGAH TAHUN 2009-2011.”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka permasalahan yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah DAU berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi?
2. Apakah DAK berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi?
3. Apakah PAD berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi?
4. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Menguji pengaruh DAU terhadap pertumbuhan ekonomi.

2. Menguji pengaruh DAK terhadap pertumbuhan ekonomi.
3. Menguji pengaruh PAD terhadap pertumbuhan ekonomi.
4. Menguji pengaruh belanja modal terhadap pertumbuhan ekonomi.

D. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan ada manfaat yang dapat diambil bagi semua pihak yang berkepentingan. Adapun manfaat yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi masing-masing pemegang kebijakan, terutama pemerintah daerah.

2. Bagi Peneliti

Dapat menambah pengetahuan peneliti tentang pengaruh DAU, DAK, PAD, dan belanja modal terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

3. Bagi Pihak Lain

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan referensi dan gambaran informasi sebagai bahan studi komparatif bagi penelitian selanjutnya.

E. Sistematika penelitian

Secara garis besar, penelitian ini dituangkan dalam lima bab pembahasan.

Adapun sistematika pembahasan adalah sebagai berikut:

1. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini membahas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, sistematika penulisan.

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang tinjauan pustaka yang membahas mengenai konsep relevan yang mendukung dalam penelitian ini, antara lain: Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Belanja Modal terhadap Pertumbuhan Ekonomi, tinjauan penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan perumusan hipotesis.

3. BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini membahas jenis penelitian, populasi, sampel, data, dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel, metode penelitian, serta metode analisis data.

4. BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan tentang pengujian data, pengujian hipotesis, dan pembahasan hasil analisis.

5. BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bagian akhir dari penelitian yang dilakukan oleh penulis, yang berisi simpulan akhir dari penelitian, keterbatasan penelitian, dan saran-saran yang diberikan untuk penelitian selanjutnya.