

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pembangunan merupakan program dari pemerintah yang dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf kehidupan masyarakat Indonesia. Menurut Todaro (2003) pembangunan merupakan proses yang mana dapat meningkatkan kualitas hidup dari masyarakat, serta standar kehidupan masyarakat, harga diri dan kebebasan individu yang ada didalamnya. Pertumbuhan juga diartikan dengan peningkatan pendapatan perkapita atau biasa disebut *income per capita*. Peningkatan pendapatan, dapat berpengaruh pada peningkatan taraf hidup masyarakat, melalui program yang dilakukan oleh pemerintah, pembangunan dapat mengatasi kemiskinan yang terjadi.

Di Indonesia sendiri dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan, pemerintah pada tahun 1998 melakukan desentralisasi. Kebijakan *Desentralisasi* dimana seluruh wewenang dan tanggung jawab diberikan kepada pemerintah daerah dari pemerintah pusat untuk mengendalikan dan mengatur semua bentuk pelayanan kepada masyarakat dalam kebijakan fiskal, politik, administratif, serta pasar.

Berdasarkan kebijakan otonomi daerah dan kebijakan desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang kemudian direvisi dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang menyatakan bahwa daerah diberikan wewenang untuk mengatur dan

mengurus rumah tangganya. Oleh karena itu, pemerintah daerah memiliki hak dan wewenang dalam mengelola sumber daya yang ada di daerahnya. Sumber daya yang dikelola semua sumber daya, baik sumber daya alam yang ada dan pengembangan sumber daya manusianya sehingga dapat meningkatkan pendapatan daerahnya. Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 juga menegaskan bahwa pemerintah daerah dapat memanfaatkan dan mengelola sumber daya yang ada di daerahnya dengan adanya bantuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam menentukan kebijakan yang akan digunakan untuk menjalankan kebijakan Desentralisasi yang dimulai sejak tahun 1998.

Dimulainya kebijakan desentralisasi tahun 1998, mulai saat itu pula pemerintahan daerah diberikan wewenang dan tanggung jawab menentukan kebijakan, mengambil keputusan, dan mengatur keuangan daerahnya secara bebas dan mandiri. Keuangan tersebut bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Alokasi khusus, Dana Perimbangan. Sumber-sumber tersebut yang mengelola adalah pemerintah daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menuju penciptaan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk di kembangkan menjadi sumber PAD. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah – daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001). Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah pemerintah daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya

memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor – sektor yang produktif di daerah

Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah, pemerintah pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Selain dari dana perimbangan tersebut pemerintah daerah juga mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pembiayaan dan Lain- lain Pendapatan. Dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Disamping Dana Perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan daerah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

Otonomi daerah harus disadari sebagai suatu transformasi paradigma dalam penyelenggaran pembangunan dan pemerintahan di daerah, dimana Pemerintah Daerah memiliki otonomi yang lebih luas untuk mengelola sumber- sumber ekonomi daerah secara mandiri dan bertanggung jawab yang

hasilnya diorientasikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Transformasi paradigma dalam hal ini terletak pada aspek akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam rangka mengelola sumber-sumber ekonomi yang semula bersifat akuntabilitas *vertikal* (kepada Pemerintah) menjadi akuntabilitas *horizontal* (kepada masyarakat di daerah) (Mardiasmo, 2002). Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan public (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah.

Dengan adanya otonomi daerah ini berarti Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih mandiri, tak terkecuali juga mandiri dalam masalah *financial*. Meski begitu Pemerintah Pusat tetap memberi dana bantuan yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU) yang di transfer ke Pemerintah Daerah. Dalam praktiknya, transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber pendanaan utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasional daerah, yang oleh Pemerintah Daerah "dilaporkan" diperhitungan anggaran. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri.

Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar, pemerintah memberikan dana perimbangan dan salah satu komponen dana ini yang memberikan kontribusi terbesar adalah Dana Alokasi Umum. 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. Berbagai investasi yang dilakukan pemerintah daerah diharapkan memberikan hasil positif yang tercermin dalam peningkatan PAD.

Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Upaya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah tidak akan memberikan arti apabila tidak diikuti dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah. 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 & Bantuan. Namun demikian, penelitian Brata (2004) belum mencakup periode setelah otonomi daerah sehingga hubungan PAD dan Pertumbuhan ekonomi dapat saja mengarah ke hubungan negatif jika daerah terlalu ofensif dalam upaya peningkatan penerimaan daerahnya. Pertumbuhan ekonomi sering diukur dengan menggunakan pertumbuhan produk domestik bruto (PDB/PDRB), namun demikian indikator ini dianggap tidak selalu tepat dikarenakan tidak mencerminkan makna pertumbuhan yang sebenarnya.

Indikator lain, yaitu pendapatan per kapita dapat digunakan untuk mengukur pertumbuhan ekonomi ini (Kuncoro,2004). Indikator ini lebih komprehensif dalam mengukur pertumbuhan ekonomi dikarenakan lebih menekankan pada kemampuan negara/daerah untuk meningkatkan

PDB/PDRB agar dapat melebihi tingkat pertumbuhan penduduk. Indikator ini secara simultan menunjukkan apakah pertumbuhan ekonomi yang terjadi mampu meningkatkan kesejahteraan seiring dengan semakin cepatnya laju pertumbuhan penduduk.

Di sisi lain kemampuan keuangan pemerintah daerah masih sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, dalam rangka desentralisasi kepada setiap daerah dituntut untuk dapat membiayai diri melalui sumber-sumber keuangan yang dikuasainya. Peran pemerintah daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di daerah (*Halim, 2001*).

Pengeluaran pemerintah Indonesia pada tahun 2015 berjumlah 2039,5 triliun rupiah, lalu pada 2016 berjumlah 2095,7 triliun rupiah, kemudian pada tahun 2017 jumlah pengeluarannya sebesar 2080,5 triliun. Pengeluaran pemerintah ini ditujukan untuk pembangunan nasional dan untuk membiayai kegiatan pemerintahan dalam menjalankan fungsinya dan dapat mewujudkan kesejahteraan.

Berikut ini adalah data mengenai pengeluaran pemerintah, pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan jumlah masyarakat terdidik daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta periode tahun 2015-2017:

Tabel 1.1

## Laporan Realisasi Pengeluaran Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta

Tahun 2015-2017

(Dalam Juta Rupiah)

Kabupaten/Kota	2015	2016	2017
Yogyakarta	Rp 1.539.699,34	Rp 1.665.420,97	Rp 1.484.920,70
Bantul	Rp 1.979.120,18	Rp 2.223.664,72	Rp 2.161.336,00
Sleman	Rp 2.328.751,33	Rp 2.647.865,38	Rp 2.615.343,00
Gunung Kidul	Rp 1.586.001,00	Rp 1.651.553,00	Rp 1.860.225,00
Kulon Progo	Rp 1.142.545,06	Rp 1.249.917,00	Rp 1.440.263,00

Sumber : BPS Propinsi DIY

Tabel 1.2

## Laporan Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

Tahun 2015-2017

(Dalam Juta Rupiah)

Kabupaten/Kota	2015	2016	2017
Yogyakarta	Rp 510.548,83	Rp 540.504,30	Rp 657.049,37
Bantul	Rp 312.419,54	Rp 349.492,00	Rp 369.224,00
Sleman	Rp 643.130,03	Rp 648.841,32	Rp 698.754,00
Gunung Kidul	Rp 196.099,00	Rp 206.278,00	Rp 271.370,00
Kulon Progo	Rp 170.822,34	Rp 180.273,69	Rp 221.215,00

Sumber : BPS Propinsi DIY

Tabel 1.3

Laporan Dana Perimbangan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015-2017

(Dalam Juta Rupiah)

Kabupaten/Kota	2015	2016	2017
Yogyakarta	Rp 652.748,11	Rp 875.430,55	Rp 871.360,23
Bantul	Rp 1.037.859,00	Rp 1.152.588,00	Rp 1.435.225,00
Sleman	Rp 1.080.162,00	Rp 1.321.933,00	Rp 1.438.087,00
Gunung Kidul	Rp 978.310,00	Rp 1.239.624,00	Rp 1.250.742,00
Kulon Progo	Rp 729.998,00	Rp 957.551,00	Rp 979.213,00

Sumber : BPS Propinsi DIY

Tabel 1.4

Laporan Jumlah Masyarakat Terdidik Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun

2015-2017

(Dalam Jiwa)

Kabupaten/Kota	2015	2016	2017
Yogyakarta	225362	218650	218401
Bantul	315439	333959	338983
Sleman	398404	412614	426337
Gunung Kidul	135163	141562	144585
Kulon Progo	138182	144906	147249

Sumber : BPS Propinsi DIY

Dapat dilihat tabel tersebut dari Propinsi Yogyakarta yang memiliki 5 Daerah Tingkat II yang terdiri dari 4 Kabupaten dan 1 Kota memiliki penerimaan dan pengeluaran keuangan pemerintahan yang masing-masing berbeda antara daerah satu dengan daerah lainnya, yang mana setiap



pengeluaran pemerintah yang dilakukan berdasarkan kepemilikan pendapatan yang berupa penerimaan dari potensi-potensi daerah, atau yang lebih dikenal dengan Pendapatan Asli Daerah yang antara lain komponen komponennya terdiri dari penerimaan pajak dan retribusi daerah, penerimaan laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan penerimaan lain-lainnya yang sah. Akan tetapi ada fakta bahwa daerah tidak akan mampu membiayai pengeluarannya baik itu pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan jika hanya menggandakan dari sektor Pendapatan Asli Daerah, oleh karena itu pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan untuk pemberian bantuan dalam keuangan pemerintah daerah dengan dana perimbangan. Dana perimbangan tersebut diberikan sesuai dengan potensi daerah masing-masing atau arti lainnya daerah yang satu tidak sama dengan daerah lainnya, makin besar potensi daerah tersebut maka semakin besar dana perimbangan yang diberikan untuk melakukan pengeluarannya yang kita ketahui berupa pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, seperti contohnya adalah Kabupaten Sleman yang merupakan kabupaten yang memiliki pengeluaran pemerintah paling tinggi dibanding kabupaten kota di provinsi Yogyakarta. Hal ini disebabkan banyaknya jumlah pusat perbelanjaan, hotel serta universitas yang berada di area Sleman, kemudian menyebabkan masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta dan yang lainnya tertarik menuju tempat tempat tersebut. Karena semakin banyaknya masyarakat yang datang maka dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Semakin tingginya

Pendapatan Asli Daerah maka akan menaikkan anggaran belanja pemerintah. Di sisi lain Kabupaten Sleman juga memiliki jumlah penduduk paling banyak disbanding kabupaten atau kota yang lain. Karena potensi yang besar tersebut tidak heran kalau dana perimbangan kabupaten Sleman juga yang paling besar. Yogyakarta terkenal dengan daerah pelajar, terbukti banyak sekali orang-orang dari luar daerah Yogyakarta tiap tahunnya datang ke daerah ini untuk menuntut pendidikan. Tidak hanya pendatang, penduduk asli daerah Yogyakarta rata-rata menikmati pendidikan tinggi. Tingkat pendidikan tinggi menurut Undang-Undang No 20 Tahun 2003 adalah telah menyelesaikan pendidikan menengah atas (SMA/SMK) atau lanjut ke jenjang lebih tinggi. Di daerah Yogyakarta sendiri jumlah penduduk yang berpendidikan tinggi lebih dari 45%, selebihnya masih dalam tingkat sekolah menengah bawah, dan yang lainnya tidak lulus sekolah menengah atas.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat diduga ada beberapa faktor yang mempengaruhi nilai pengeluaran pemerintah 5 Kabupaten dan Kota di Propinsi Yogyakarta. Beberapa variabel tersebut diduga mempunyai pengaruh signifikan terhadap nilai pengeluaran pemerintah. Sehubungan dengan hal tersebut maka penulis dalam penulisan skripsi ini memilih judul **“Analisis Faktor Yang Mempengaruhi Pengeluaran Pemerintah Daerah Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Periode Tahun Anggaran 2008-2017”**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dikemukakan, maka dapat diambil kesimpulan mengenai rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap pengeluaran pemerintah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh positif terhadap pengeluaran pemerintah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
3. Apakah jumlah masyarakat terdidik berpengaruh positif terhadap pengeluaran pemerintah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
4. Apakah pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan jumlah masyarakat terdidik secara bersama-sama berpengaruh positif terhadap pengeluaran pemerintah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah terhadap pengeluaran pemerintah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
2. Menganalisis pengaruh dana perimbangan terhadap pengeluaran pemerintah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
3. Menganalisis pengaruh jumlah masyarakat terdidik terhadap pengeluaran pemerintah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
4. Menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan, jumlah masyarakat terdidik secara bersama-sama terhadap pengeluaran pemerintah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

#### 1.4. Manfaat Penelitian

1. Untuk pemerintah diharapkan mampu menjadi salah satu pertimbangan dalam menentukan anggaran pengeluaran.
2. Untuk pembaca, diharapkan mampu menjadi sebuah karya yang dapat dijadikan sebuah referensi atau acuan pada penelitian masa mendatang.
3. Untuk peneliti, penelitian ini menjadi salah satu syarat dalam rangka mendapatkan gelar Sarjana Ekonomi di Fakultas Ekonomi, Universitas Islam Indonesia.

