

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Otonomi daerah sebagai paradigma baru dalam kebijakan yang dirancang pemerintah pusat dalam pembagian tugas dan tanggung jawab yang diserahkan pemerintah daerah dalam hal mengurus masyarakat dan administrasi pembangunan di daerah sesuai dengan pasal 1 Undang-Undang No.32 tahun 2004. Kebijakan otonomi daerah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dalam perkembangannya diperbaharui dengan dikeluarkannya UU Nomor 32/2004. Pelaksanaan kebijakan tentang otonomi daerah di Indonesia dimulai secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001, yang juga mengacu pada UU Nomor 25/1999 yang diperbaharui dengan UU Nomor 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pusat dan Pemerintah Daerah.

Pertumbuhan ekonomi dapat meningkatkan produksi barang atau jasa berdasarkan peningkatan kegiatan transaksi ekonomi di masyarakat (Sukirno 2010). Tolak ukur Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) suatu daerah dirincikan melalui peningkatan sarana dan prasarana sektor publik, yang akan dapat mendongkrak ekonomi masyarakat dan dapat meningkatkan pertumbuhan daerah. Pembangunan sarana publik akan mempengaruhi kenaikan pertumbuhan ekonomi daerah, maka adanya kesiapan infrastruktur akan meningkatkan produktivitas sarana yang lain ditingkatkan (Modebe et

al. 2012). Menurut Rostow (1996) menjelaskan bahwa salah satu unsur pertumbuhan ekonomi adalah pembentukan modal berupa mesin-mesin, jalan raya dan infrastruktur lainnya.

Pembangunan ekonomi pada hakekatnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Astuti (2015). Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat maka diperlukan pertumbuhan ekonomi yang meningkat dan distribusi pendapatan yang lebih merata. Salah satu tujuan pembangunan ekonomi yang lain adalah menciptakan lapangan pekerjaan yang dibutuhkan oleh masyarakat, dengan demikian akan mengurangi pengangguran dan secara langsung dapat meningkatkan pendapatan nasional dan juga mendorong pertumbuhan ekonomi (Barimbing dan Karmini 2015).

Kinerja keuangan daerah salah satu hal pokok yang paling penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat menjalankan desentralisasi dan otonomi daerah dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam bentuk kekayaan daerah. Oleh karena itu perlu adanya pengawasan dari pihak independen atas penilaian kinerja pengelola keuangan daerah.

Penilaian kinerja pengelolaan keuangan daerah dapat dilakukan melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah. Menurut Mahmudi (2010) kinerja rasio keuangan dapat digunakan dalam mengukur suatu pencapaian perkembangan kinerja keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang dihasilkan melalui sebuah rangkaian atau aturan yang dibuat oleh pusat maupun daerah, terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, dan penerimaan lain-lain yang sah.

Menurut Saraswati (2017) optimalisasi potensi keuangan dipandang penting bagi pemerintah daerah, khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD), dikarenakan terdapat peluang untuk menggali perbagi potensi pendapatan lokal. Realisasi (PAD) adalah salah satu penerimaan yang dapat menambah pemasukan daerah dan meningkatkan pembiayaan pembangunan, demi berlangsungnya desentralisasi di daerah yang kemudian berangsur-angsur berimplikasi dalam lingkup nasional Saragih (2003).

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana perimbangan yang dialokasikan pemerintah pusat melalui APBN untuk mensterilkan keuangan untuk biaya pembangaunan infrastruktur dan mengatasi ketimpangan perekonomian serta mensejajarkan pertumbuhan ekonomi antar daerah. PAD dan DAU diharapkan dapat dikelola sebaik mungkin dan dianggarkan sesuai dengan kebutuhan daerah secara efektif dan efisien, sehingga tercapainya PDRB dan Perkapita masyarakat yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional (Mardiasmo, 2009). Menurut Machmud dan Radjak (2018) dana transfer dari pemerintah pusat seharusnya digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Oleh karena itu, pemerintah daerah dengan kebijaksanaan dapat melakukan pengelolaan keuangan sesuai dengan kebutuhan untuk mendorong peningkatan perekonomian masyarakat dan daerah. Menurut Halim (2007) berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD perbandingan antara bagian-bagian yang terdapat pada APBD dapat diukur dengan menggunakan

rasio keuangan. Rasio-rasio keuangan tersebut meliputi rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas pengelolaan keuangan daerah, rasio efisiensi pemanfaatan keuangan, rasio pertumbuhan dan rasio keserasian.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2017 tentang pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran (APBD) 2018. Pedoman Penyusunan APBD adalah pokok-pokok kebijakan sebagai petunjuk dan arah bagi Pemerintah Daerah dalam penyusunan, pembahasan dan penetapan APBD. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Salah satu realitas pembangunan di daerah adalah munculnya kesenjangan pembangunan antardaerah dan antarkawasan. Pemerintah pusat mencoba melakukan perubahan konsep pembangunan dari pendekatan sektoral menjadi pendekatan regional. Pendekatan pengembangan wilayah tersebut dilakukan melalui penataan ruang sebagaimana ditetapkan pemerintah yaitu Rencana Kerja Pemerintah (RKP) pada Tahun 2018 merupakan pelaksanaan pada tahun keempat dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yang berdasarkan sasaran, arah kebijakan, dan strategi pembangunan.

Penyusunan RKP dilakukan demi upaya untuk menjaga kelangsungan pembangunan yang sudah direncanakan dan tersistematis oleh pemerintah

untuk melaksanakan desentralisasi daerah dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang dimiliki secara optimal, efisien, efektif dan transparan. Hal ini dengan tujuan untuk menaikkan kualitas kehidupan manusia dan masyarakat di daerah secara keseluruhan. Penyusunan RKP Tahun 2018 dilaksanakan dengan melalui beberapa pendekatan Tematik, Holistik, Integratif, dan Spasial.

Salah satu kebijakan yang diambil pemerintah untuk memperkecil kesenjangan antar daerah yaitu menerapkan aturan pembangunan daerah melalui konsep kawasan andalan yang dilakukan berdasarkan potensi yang dimiliki oleh daerah masing-masing. Dengan kebijakan tersebut, keseimbangan akan meningkatkan pertumbuhan daerah dan pendapatan per kapita masyarakat. Adanya kebijakan ini diharapkan terjadi pemerataan pendapatan daerah, sehingga dapat menutup atau paling tidak mempersempit ketimpangan dan kemiskinan di daerah (*gap*) antara perkembangan ekonomi daerah Jawa dan luar Jawa serta Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI) (Kuncoro, 2012).

Provinsi Maluku Utara merupakan salah satu daerah yang memiliki beberapa kabupaten/kota, yang tidak terlepas dari kemiskinan dan tingkat kesenjangan sosial masyarakat di pedesaan dan perkotaan yang cenderung berbeda. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku Utara (BPS, 2018) data penduduk miskin perkotaan dan pedesaan di Maluku Utara pada periode 2017-2018 disajikan pada Tabel 1.1

**Tabel 1.1 Data Penduduk Miskin Perkotaan dan Pedesaan tahun 2017-2018.**

<b>Data Tahun 2017-2018</b>	<b>Keterangan</b>
September 2017-Maret 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 78,28 ribu jiwa (6,44%).</li> <li>➤ 81,46 ribu jiwa (6,64%).</li> </ul> Meningkat sekitar 3,2 ribu jiwa.
Perkotaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 3,70%.</li> <li>➤ 3,80%. Meningkat 0,10 poin.</li> </ul>
Pedesaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sebesar 7,55%.</li> <li>➤ Meningkat 0,23 poin menjadi 7,78%.</li> </ul>
Garis Kemiskinan	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Rp.397.340.</li> <li>➤ Rp. 412.266. (Naik sekitar 3,76%).</li> </ul>
Indeks Kedalaman kemiskinan (P1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 0,814.</li> <li>➤ 0,892. (Meningkat 0,91%).</li> </ul>
Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 0,149.</li> <li>➤ 0,192. Meningkat 0,43%).</li> </ul>

Sumber: BPS Maluku Utara (2018).

Berdasarkan tabel 1.1 di atas terdapat peningkatan penduduk miskin perkotaan dan pedesaan pada bulan september tahun 2017 sampai dengan bulan maret tahun 2018 cenderung meningkat di Maluku Utara berkisar 3,2 ribu jiwa pada bulan maret 2018. Data garis kemiskinan dalam hitungan rupiah pada tahun 2017-2018 meningkat sebesar 3,76%. Indeks Kedalaman kemiskinan pada tahun 2017-2018 meningkat sebesar 0,91% sedangkan Indeks Keparahan Kemiskinan pada tahun 2017-2018 sebesar 0,43%.

Dari Data Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku Utara (BPS, 2017) Pertumbuhan ekonomi Provinsi Maluku Utara pada tahun 2017 tumbuh 7,67%, mengalami peningkatan dibandingkan pada pertumbuhan ekonomi

pada tahun 2016 sebesar 5,77%. hasil pertumbuhan ekonomi pencapaian tertinggi lapangan usaha Industri Pengolahan sebesar 32,13%. Pengeluaran provinsi Maluku Utara dan dari sisi pertumbuhan tertinggi yaitu Ekspor Luar Negeri yang tumbuh sebesar 71,56%.

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan sumber penerimaan dari hasil pengelolaan kekayaan daerah maupun redistribusi daerah. Penelitian mengenai pengaruh pendapatan asli daerah terhadap pertumbuhan ekonomi sebelumnya dilakukan oleh beberapa peneliti hasilnya berbeda-beda. Hasil empiris oleh Setiyawati dan Hamzah (2007), Maryati dan Endrawati (2010), Saraswati (2017), dan Saraswati (2018) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Sedangkan pada penelitian oleh Talangamin dan Kindangen (2018) dinyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi walaupun tidak signifikan.

Beberapa penelitian yang menggunakan pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja keuangan yang dilakukan Saraswati dan Rioni (2019) dan Wenny (2012) menemukan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan. Namun hasil penelitian oleh Machmud dan Radjak (2018) menunjukkan bahwa tidak terdapat pengaruh antara Pendapatan Asli Daerah terhadap kinerja keuangan.

Dana alokasi umum (DAU) atau dana perimbangan berdasarkan tahapan yang diberikan pemerintah pusat melalui APBN untuk mensterilkan keuangan dan pengeluaran pemerintah daerah. Makin besar dana alokasi

umum, maka akan berpengaruh terhadap kinerja keuangan. Namun ada beberapa Penelitian menemukan perbedaan hasil atas hubungan antara dana alokasi umum terhadap kinerja Keuangan. Penelitian yang dilakukan oleh Machmud dan Radjak (2018) memperoleh hasil bahwa dana alokasi umum berpengaruh negatif terhadap Kinerja Keuangan. Dana alokasi umum hanya dialokasikan untuk biaya pegawai dan perjalanan dinas pemerintah daerah maka sedikit digunakan untuk kinerja keuangan.

Dana alokasi umum (DAU) juga menjadi salah satu tolak ukur kemampuan keuangan yang dipergunakan pemerintah daerah dalam menunjang perekonomian dan peningkatan pelayanan masyarakat (Rarung, 2016). Semakin besar dana DAU akan berpengaruh pada peningkatan pelayanan dan sarana dan prasarana daerah, dalam hal memperlancar arus transaksi barang dan jasa untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Pada penelitian Setiyawati dan Hamzah (2007); Putra dan Budiasih, (2017) menemukan bahwa dana alokasi umum tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Berbeda dengan penelitian Mawarni dan Darwais (2013); Dewi dan Suputra, (2017) dan Nisa (2017) yang menyatakan bahwa dana alokasi umum berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi.

Kinerja keuangan secara positif mampu mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, semakin besar biaya dan semakin baik kinerja keuangan maka akan mampu meningkatkan pembangunan infrastruktur publik serta berdampak langsung terhadap Pemerintah Daerah, meningkatkan pelayanan dan pertumbuhan ekonomi daerah Suwandi dan Tahar (2016). Hasil Penelitian

Kindangen dan Rotinsulu (2019); Astuti (2015) dan Prihastutis dkk (2015) memperoleh kinerja keuangan berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Tetapi berbeda dengan penelitian Kindangen dan Rotinsulu (2019) yang menemukan hasil bahwa kinerja keuangan daerah dengan Rasio ketergantungan tidak pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi.

Terdapat perbedaan dengan penelitian terdahulu dimana penelitian ini menggunakan variabel independen yaitu Pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, kinerja keuangan. Penelitian ini diharapkan dapat membuktikan bahwa Pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, kinerja keuangan berpengaruh efektif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Dalam penelitian ini menggunakan data laporan keuangan periode 2014-2018, dan Sampel digunakan adalah 10 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Maluku Utara.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah dijelaskan diatas, maka penelitian ini akan menganalisis **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum Terhadap Kinerja Keuangan serta dampaknya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi daerah”** (Studi kasus pada pemerintah daerah Kabupaten/kota di Provinsi Maluku Utara tahun 2014-2018).

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakan yang diuraikan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah PAD berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Maluku Utara?

2. Apakah PAD berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan di Provinsi Maluku Utara?
3. Apakah DAU berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan di Provinsi Maluku Utara?
4. Apakah DAU berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Maluku Utara?
5. Apakah Kinerja Keuangan berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan utama dari Penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran dari beberapa variabel yang telah disajikan pada rumusan masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh PAD terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Maluku Utara.
2. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh PAD terhadap Kinerja Keuangan di Provinsi Maluku Utara.
3. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh DAU terhadap Kinerja Keuangan di Provinsi Maluku Utara.
4. Menguji secara empiris dan menganalisis Pengaruh DAU terhadap pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Maluku Utara.
5. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh terhadap Kinerja Keuangan terhadap Pertumbuhan Ekonomi.

#### **1.4. Manfaat penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti sendiri dan yang membutuhkan:

##### **1. Bidang Teoritis**

- a. Diharapkan penelitian ini mampu memberikan kontribusi secara khusus untuk menggambarkan kondisi tentang pengelolaan keuangan dan potensi daerah.
- b. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan kepada Pemerintah daerah upaya meningkatkan pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan kinerja keuangan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.

##### **2. Bidang Praktik**

Para kepala daerah misalnya Gubernur/Walikota maupun Bupati. Dapat menggunakan hasil penelitian ini sebagai acuan untuk memperbaiki kinerja keuangan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang ada di daerah.

#### **1.5. Sitematika Penulisan**

Secara keseluruhan, penelitian ini terdiri dari V bab, dengan bagian-bagian sebagai Berikut yaitu:

##### **Bab. I : Pendahuluan**

Pada bab ini dikemukakan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

## **Bab. II : Landasan Teori**

Landasan teori menjelaskan kajian pustaka dan landasan teori yaitu pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum terhadap kinerja keuangan serta dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi.

## **Bab. III : Metodologi Penelitian**

Menguraikan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari: Jenis penelitian, Populasi dan pengumpulan data, definisi dan pengukuran variabel, model penelitian, dan metode pengujian hipotesis.

## **Bab. IV : Analisis Data**

Hasil penelitian dan pembahasan pada bab ini penjabaran dari data yang didapat di lapangan, kemudian disajikan dalam bentuk tabel dan dipresentasikan bentuk angka-angka. Selanjutnya dianalisis untuk mengetahui pengaruh antara variabel independen dan dependen.

## **Bab. V : Kesimpulan dan Saran**

Pada bab ini berisi kesimpulan yang diperoleh dari pembahasan yang telah dijabarkan pada bab sebelumnya serta saran yang ditunjukkan pada berbagai pihak yang terkait.