

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam melahirkan tata kelola pemerintahan di Indonesia masyarakat diharapkan ikut berpartisipasi dalam mengelola daerahnya masing-masing. Menurut Hariyanto (2005) kebijakan desentralisasi menjadi pilihan baik di negara maju maupun negara berkembang dalam menjalankan kebijakan ekonominya tidak terkecuali di Indonesia.

Adanya kebijakan baru tentang otonomi daerah didasari oleh kehendak daerah dalam mengatur daerahnya masing-masing, kebijakan ini dilandasi oleh dikeluarkannya dua undang-undang di bidang otonomi daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Sehingga pemerintah daerah diberi kekuasaan untuk mengatur daerahnya sendiri termasuk pengelolaan daerah. Akan tetapi kebijakan ini akan berdampak terhadap kesenjangan setiap daerah karena beberapa daerah memiliki sumber-sumber penerimaan yang potensial. Disatu sisi banyak daerah yang tidak memiliki sumber-sumber penerimaan yang potensial, akibatnya daerah ini kesulitan dalam melaksanakan desentralisasi otonomi daerah.

Menurut halim dalam rahmawati (2010) dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi,

kepada daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak/retribusi dan mengelola Sumber Daya Alam. Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan (DBH,DAU dan DAK) dan pinjaman daerah, dekonsentrasi. Tiga sumber pertama langsung dikelola oleh pemerintah daerah melalui APBD, sedangkan yang lain dikelola oleh pemerintah pusat melalui kerjasama dengan pemerintah daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terdiri dari tiga komponen utama, yaitu unsur penerimaan, belanja rutin dan belanja pembangunan. Ketiga komponen itu meskipun disusun hampir secara bersamaan, akan tetapi proses penyusunannya berada di lembaga yang berbeda. Proses penyusunan APBD secara keseluruhan berada di tangan Sekretaris Daerah yang bertanggung jawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD. Sedangkan proses penyusunan belanja rutin disusun oleh Bagian Keuangan Pemda, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Bappeda (Bagian Penyusunan Program dan Bagian Keuangan)(Dedi Haryadi 2001 dalam Syarifah Arieva 2013).

Pengeluaran Daerah (1) adalah uang yang keluar dari kas daerah (Pasal 1 Angka 12 UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara). Pengeluaran Daerah (2) adalah uang yang keluar dari kas daerah (Pasal 1 Angka 12 UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan).

Di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri pengeluaran pemerintah daerah setiap tahunnya semakin meningkat hal ini terlihat dari tabel dibawah ini :

Tabel 1
 Pengeluaran Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta
 (Ribu Rupiah)

Tahun	Pengeluaran Pemerintah Daerah	Persentase Perkembangan (%)
2005	Rp.676.198.526	-
2006	Rp.850.630.248	25,80
2007	Rp.977.9.94.235	14,97
2008	Rp.1.453.286.282	48,60
2009	Rp.1.327.487.848	-8,66
2010	Rp.1.394.446.100	2,04
2011	Rp.1.562.268.732	17,44

Sumber : Badan Pusat Statistik Prov DIY

Dari tabel di atas pengeluaran pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta secara keseluruhan mengalami peningkatan. Akan tetapi pada tahun 2009 pengeluaran pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami penurunan sebesar -8,66% atau dari Rp1.453.286.282 pada tahun 2008 menjadi Rp1.327.487.848 pada tahun 2009. Peningkatan signifikan terjadi pada tahun 2008 yaitu sebesar 48,60%. Alokasi pengeluaran pemerintah dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1.2

Alokasi Belanja DaerahDaerah Istimewa Yogyakarta

(Ribu Rupiah)

Belanja	2009	2010	2011	Rata-rata
Belanja Tidak Langsung	696.922.383	793.215.967	961.364.910	817.167.753
Belanja Pegawai	310.260.956	357.054.577	414.966.135	360.760.556
Belanja Bunga	45.778	19.464	0	21.747,333
Belanja Subsidi	0	0	0	0
Belanja Hibah	15.550.887	79.964.292	17.578.561	37.697.913
Belanja Bantuan Sosial	96.290.500	94.390.428	114.820.604	101.833.844
Belanja Bagi Hasil	198.385.862	195.720.206	268.047.340	220.717.803
Belanja Bantuan Keuangan	76.388.400	60.067.000	145.929.020	94.128.140
Belanja Tak Terduga	0	6.000.000	23.248	2.007.749,3
Belanja Langsung	630.565.465	601.230.133	600.903.822	610.899.807
Belanja Pegawai	86.417.402	91.305.152	86.317.287	88.013.280
Belanja Barang Jasa	350.913.012	378.233.586	372.175.026	367.107.208
Belanja Modal	192.938.051	131.691.395	142.411.509	155.680.318
Total Belanja	1.327.487.848	1.394.446.100	1.562.268.732	

Sumber : BPS Data APBD, Data diolah

Dari tabel di atas terlihat bahwa rata-rata pengeluaran terbesar yaitu belanja barang jasa sebesar 367.107.208, diikuti oleh belanja pegawai sebesar 360.760.556 dan belanja bagi hasil sebesar 220.717.803 di tempat ketiga. Dengan tingginya belanja barang jasa, hal ini menunjukkan bahwa pemerintah lebih banyak membeli barang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun tidak serta pengadaan barang untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat.

Tabel 1.3

Nilai Share Alokasi Belanja Daerah

Daerah Istimewa Yogyakarta (%)

Belanja	2009	2010	2011	Rata-rata
Belanja Tidak Langsung	52.50	56.88	61.54	56.97
Belanja Pegawai	23.37	25.61	26.56	25.18
Belanja Bunga	0.00	0.00	0.00	0.00
Belanja Subsidi	0.00	0.00	0.00	0.00
Belanja Hibah	1.17	5.73	1.13	2.68
Belanja Bantuan Sosial	7.25	6.77	7.35	7.12
Belanja Bagi Hasil	14.94	14.04	17.16	15.38
Belanja Bantuan Keuangan	5.75	4.31	9.34	6.47
Belanja Tak Terduga	0.00	0.43	0.00	0.14
Belanja Langsung	47.50	43.12	38.46	43.03
Belanja Pegawai	6.51	6.55	5.53	6.20
Belanja Barang Jasa	26.43	27.12	23.82	25.79
Belanja Modal	14.53	9.44	9.12	11.03

Sumber : Badan Pusat Statistik Prov DIY, Data diolah

Sama seperti alokasi belanja daerah, dari rata-rata nilai share terlihat juga alokasi terbanyak untuk belanja barang dan jasa yaitu sebesar 25,79% diikuti oleh belanja pegawai dan belanja bagi hasil masing-masing sebesar 25,18% dan 15,38%.

Pengeluaran pemerintah daerah sangat dipengaruhi oleh kemampuan daerah dalam memanfaatkan sumber-sumber keuangan yang ada. Seperti dana perimbangan yang terdiri dari DAK, DAU dan DBH. Berdasarkan penjelasan sebelumnya adanya otonomi daerah menyebabkan terjadinya tidak pemerataan keuangan. Disinilah peran DAU dalam pemerataan perimbangan keuangan yang ditimbulkan oleh bagi hasil Sumber Daya Alam tersebut. Menurut Halim besaran DAU ditetapkan sekurang-kurangnya sebesar 26% dari pendapatan dalam negeri netto yang ditetapkan dalam APBN. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar.

Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan untuk membantu daerah mendanai kebutuhan fisik sarana dan prasarana yang merupakan prioritas nasional di bidang pendidikan, kesehatan, jalan, irigasi, airminum dan lain-lain. Sedangkan dana bagi hasil merupakan bagian dari dana perimbangan yang berfungsi untuk mengurangi kesenjangan vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Halim 2014,136). Berikut disajikan tabel mengenai Dana Perimbangan DIY tahun 2009-2011 dalam juta rupiah.

Tabel 1.4

Dana Perimbangan Daerah Istimewa Yogyakarta

(Juta Rupiah)

Tahun	2009	2010	2011	Rata-rata
Dana Perimbangan	631.011	626.677	722.340	660.009,33
1.DBH	73.681	87.822	83.038	81.513,67
2. DAU	523.919	527.471	620.812	557.400,86
3. DAK	33.410	11.384	19.490	21.427,90

Sumber : Badan Pusat Statistik Prov DIY, Data diolah

Untuk dana perimbangan DIY, setiap tahunnya mengalami peningkatan. Pada tahun 2009 dana perimbangan DIY sebesar 631.011 juta rupiah dan pada tahun 2011 mengalami peningkatan sebesar 722.340 juta rupiah dengan pertumbuhan setiap tahunnya sebesar 660.009,33 juta rupiah.

Berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005, pasal 1 butir 8, dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan tersebut dibentuk untuk mendukung pendanaan program otonomi. Dana perimbangan meliputi dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil (DBH).

Untuk nilai share terlihat bahwa share tertinggi yaitu DAU dengan rata-rata 84.37%, kemudian diikuti oleh DBH sebesar 12,40%. Diposisi ketiga yaitu DAK sebesar 3.24%.

Tabel 1.5

Nilai Share Dana Perimbangan Daerah Istimewa Yogyakarta (%)

Tahun	2009	2010	2011	Rata-rata
Dana Perimbangan	100,00	100,00	100,00	100,00
1. DBH	11,68	14,01	11,50	12,40
2. DAU	83,03	84,17	85,90	84,37
3. DAK	5,29	1,82	2,60	3,24

Sumber : Badan Pusat Statistik Prov DIY, Data diolah

Selain Dana Perimbangan, pendapatan asli daerah (PAD) juga merupakan salah satu komponen sumber penerimaan daerah. Kelompok Pendapatan Asli Daerah (PAD) dipisahkan menjadi empat jenis yaitu pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha daerah, dan lain-lain PAD (Halim). Hal ini sesuai dengan definisi dan sumber-sumber PAD menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 sebagai berikut.

- Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka 18).
- Sumber pendapatan asli daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dll PAD yang sah (pasal 6 ayat 1)

Menurut Peacock dan Wiseman, penerimaan pengeluaran pemerintah selalu berusaha memperbesar pengeluarannya dengan mengandalkan penerimaan dari pajak, padahal masyarakat tidak menyukai pembayaran pajak yang besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut. Meningkatnya

penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Dalam keadaan normal meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar.

Tabel 1.6

Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Juta Rupiah)

Tahun	2009	2010	2011	Rata-rata
PAD	645.244	740.202	867.113	750.852,99
1. Pajak Daerah	541.192	634.710	735.226	637.042,71
2. Retribusi Daerah	34.785	32.837	35.986	34.535,72
3. Hasil Pengelolaan	20.094	26.334	28.961	25.129,75
4. Lain-lain PAD yang sah	49.172	46.322	66.940	54.144,47

Sumber : Badan Pusat Statistik Prov DIY, Data diolah

Dari data diatas terlihat perkembangan PAD setiap tahunnya mengalami peningkatan dari Rp 645.244 juta pada tahun 2009 menjadi Rp 867.113 juta pada tahun 2011, rata-rata peningkatan setiap tahunnya sebesar Rp 750.852,99 juta pertahun.

Untuk nilai share terlihat bahwa share tertinggi yaitu PAD dengan rata-rata 84,80%, kemudian diikuti oleh pendapatan lain-lain sebesar 7,20%. Diposisi ketiga yaitu retribusi daerah sebesar 4,66% dan posisi terakhir yaitu hasil pengolahan sebesar 3,34%.

Tabel 1.7

Nilai Share Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (%)

Tahun	2009	2010	2011	Rata-rata
PAD	100,00	100,00	100,00	100,00
1. Pajak Daerah	83,87	85,75	84,79	84,80
2. Retribusi Daerah	5,390	4,44	4,15	4,66
3. Hasil Pengelolaan	3,11	3,56	3,34	3,34
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah	7,62	6,26	7,72	7,20

Sumber : Badan Pusat Statistik Prov DIY, Data diolah

Selain kedua faktor tersebut, PDRB perkapita juga merupakan faktor penting yang mempengaruhi pengeluaran pemerintah. Wagner menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan perkapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat, terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya (dalam Ferry Prasetya 2012).

Tabel 1.8

PDRB perkapita Daerah Istimewa Yogyakarta (Rupiah)

Tahun	PDRB perkapita	Perubahan
2008	5.662.383	
2009	5.855.379	192.996
2010	6.086.507	231.128
2011	6.345.750	259.243

Sumber : Badan Pusat Statistik Prov DIY, Data diolah

Dari tabel di atas terlihat bahwa PDRB perkapita mengalami kenaikan dari tahun ke tahun.

Melihat data diatas penulis tertarik untuk meneliti “Faktor Yang Mempengaruhi Pengeluaran Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta”

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dari peneliti ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh PAD terhadap pengeluaran pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Bagaimana pengaruh PDRB perkapita terhadap pengeluaran pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Bagaimana pengaruh Dana Perimbangan terhadap pengeluaran pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.3 Tujuan Penelitian Dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengetahui bagaimana pengaruh PAD terhadap pengeluaran pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Mengetahui bagaimana pengaruh PDRBperkapita terhadap pengeluaran pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Mengetahui bagaimana pengaruh Dana Perimbangan terhadap pengeluaran pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan bermanfaat bagi :

1. Bagi penulis, sebagai syarat memperoleh gelar S1 Jurusan Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Islam Indonesia.
2. Bagi PEMDA setempat, sebagai bahan pertimbangan dalam mengatur pengeluaran belanja daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, dapat dijadikan sebagai salah satu sumber informasi bagi penelitian yang akan dilakukan pada periode selanjutnya.

1.4 Sistematika Penulisan

Skripsi ini terdiri dari lima bab. Adapun sistematika penulisan skripsi adalah sebagaiberikut:

1. Bab I Pendahuluan

Isi dari Pendahuluan adalah latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

2. Bab II Kajian Pustaka dan Landasan Teori

Kajian pustaka merupakan pengkajian dari hasil-hasil penelitian yang pernah dilakukan. Sedangkan landasan teori merupakan teori-teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan yang ada.

3. Bab III Metode Penelitian

Pada bab ini menguraikan tentang jenis dan cara mengumpulkan data, definisi operasional variabel, dan metode analisis yang digunakan dalam penelitian.

4. Bab IV Hasil dan Analisis

Dalam bab ini terdapat dua subbab yaitu deskripsi data penelitian yang berupa pemaparan data yang digunakan dalam penelitian dan hasil serta analisis yang merupakan temuan-temuan yang dihasilkan dalam penelitian dan analisisnya.

5. Bab V Simpulan dan Implikasi

Simpulan merupakan simpulan dari hasil analisis yang dilakukan sebelumnya, Implikasi merupakan hasil dari simpulan dan digunakan sebagai jawaban atas rumusan masalah.