

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN

Dalam bab ini akan dibahas tentang teori otonomi daerah, sumber pendapatan daerah, peranan investasi dan penduduk dalam pembangunan ekonomi serta pendapatan per kapita.

2.1. Kerangka Teori

1. Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah secara etimologi berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* yang berarti sendiri, dan *nomos* yang berarti aturan. Dari aspek etimologi, otonomi daerah sebagai *zelfwergwing* atau perundingan sendiri. Hal ini dapat dijelaskan bahwa dalam perkembangan sejarah di Indonesia, selain mengandung arti “perundangan” otonomi juga mengandung arti pemerintahan.

Pengertian otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah di masa lalu dengan menganut prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab, dengan penekanan pada otonomi yang lebih mengutamakan kewajiban daripada hak, maka dalam undang-undang ini pemberian kewenangan pada daerah kabupaten dan kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab (UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah).

Pengertian otonomi daerah yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang

pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Pengertian dari otonomi adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan, serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah, sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah).

Tuntutan pemberian otonomi ke daerah adalah wajar, paling tidak untuk dua alasan, yaitu:

- a. Intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah (Mardiasmo, 1999). Arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari

pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Besarnya arahan dari pemerintah pusat itu didasarkan pada dua alasan utama, yaitu untuk menjamin stabilitas nasional, dan karena kondisi sumberdaya manusia daerah yang dirasa masih relatif lemah. Karena dua alasan ini, sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya pandangan ini terbukti benar, namun dalam jangka panjang, sentralisasi seperti itu telah memunculkan masalah rendahnya akuntabilitas, memperlambat pembangunan infrastruktur sosial, rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek publik serta memperlambat pengembangan kelembagaan sosial ekonomi di daerah (Bastin dan Smoke, 1992 dalam Shah et.al., 1994) (Mardiasmo, 2004:4).

- b. Tuntutan pemberian otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki *era new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Di era seperti ini, di mana *globalization cascade* sudah semakin luas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Di masa depan, pemerintah sudah terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil tetapi terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat (Shah, 1997 dalam Mardiasmo, 2004:5). Untuk

menghadapi *new game* yang penuh dengan *new rules* tersebut, dibutuhkan *new strategy*. Berbagai ketetapan MPR yang telah dihasilkan melalui Sidang Istimewa yang lalu merupakan *new strategy* kita, untuk keluar dari krisis ekonomi dan kepercayaan serta menghadapi *globalization cascade*. Salah satu Ketetapan MPR tersebut adalah Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang “Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Tap MPR tersebut merupakan landasan hukum keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang akan segera membawa angin segar bagi pengembangan otonomi daerah. Kedua UU ini telah membawa perubahan mendasar pada pola hubungan antar pemerintah dan keuangan antara pusat dan daerah.

Misi utama kedua Undang-undang tersebut adalah desentralisasi. Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintah ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi. Pemerintah pada berbagai tingkatan harus bisa menjadi katalis: fokus pada pemberian pengarahan bukan pada produksi pelayanan publik. Produksi pelayanan publik harus dijadikan sebagai pengecualian dan bukan keharusan. Pada masa yang akan datang, pemerintah pada semua tingkatan harus fokus pada fungsi-fungsi dasarnya, yaitu: penciptaan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi; pengembangan

suasana yang kondusif bagi proses alokasi sumberdaya yang efisien; pengembangan kualitas sumberdaya manusia dan infrastruktur; melindungi orang-orang yang rentan secara fisik maupun non-fisik, serta meningkatkan dan konservasi daya lingkungan hidup (World Bank, 1997).

2. Sumber Pendapatan Daerah

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan Daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah *self-supporting* dalam bidang keuangan. Dengan perkataan lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.

Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan ini, ditegaskan bahwa Pemerintahan daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangga sendiri.

Pentingnya posisi keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah sangat disadari oleh pemerintah. Agar daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepadanya perlu diberikan sumber pembiayaan yang cukup. Tetapi mengingat tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada daerah, maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun sumber-sumber pendapatan daerah dapat dijelaskan berdasarkan UU No. 25 tahun 1999 dan UU No 32 tahun 2004, sebagai berikut:

2.1.2.1. Sumber Pendapatan Daerah Berdasarkan UU No. 25 tahun 1999

Menurut UU No. 25 tahun 1999, pembiayaan desentralisasi dilakukan melalui kombinasi antara Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah dan pendapatan lain yang syah. Pada dasarnya, daerah otonom akan menjalankan fungsinya secara efektif dan efisien apabila PAD cukup tinggi, sehingga secara leluasa dan mandiri menentukan kebutuhan pelayanan kepada masyarakat setempat. Secara lebih rinci, sumber-sumber pendapatan daerah dapat dijelaskan lebih lanjut:

a. Pendapatan Asli Daerah

Pasal 4 UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan daerah antara pusat dan daerah, menjelaskan tentang komponen pendapatan asli daerah, sebagai berikut (J & J. Learning, 2000: 39):

1) Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan salah satu unsur PAD yang mencakup pajak asli daerah dan pajak negara yang diserahkan kepada daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pajak daerah ini dapat dibedakan dalam dua katagori yaitu pajak daerah yang ditetapkan oleh peraturan daerah dan pajak negara, yang pengelolaan dan penggunaannya diserahkan kepada daerah. Sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi. Pajak daerah adalah iruan wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2) Retribusi Daerah

Retribusi daerah merupakan salah satu bagian dari PAD, sebagaimana diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah, UU No. 18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah serta PP No. 20 tahun 1997. Menurut UU tersebut, retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu, yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Pungutan retribusi daerah sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain : tarif yang dikenakan, kualitas dan kuantitas jasa pelayanan yang diberikan dan tuntutan kebutuhan masyarakat atas jasa pelayanan tersebut. Selanjutnya untuk pelaksanaan di masing-masing daerah, pungutan retribusi daerah dijabarkan dalam bentuk peraturan daerah.

3) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Penerimaan lain-lain adalah bagian PAD yang tidak termasuk pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD dan penerimaan lain-lain. Termasuk dalam penerimaan ini, antara lain : penerimaan sewa rumah dinas milik daerah dan hasil penjualan barang-barang bekas milik daerah, penerimaan cicilan rumah yang dibangun oleh pemerintah daerah, penerimaan jasa giro, penerimaan biaya pembinaan pengawasan tempat pelelangan ikan, penerimaan setoran cicilan utang, penerimaan setoran biaya pembinaan lembaga keuangan desa, penerimaan biaya untuk mengikuti prakualifikasi dan lain-lain.

b. Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari :

1. Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, dan Penerimaan dari Sumber Daya Alam.

2. Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) yaitu dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antara daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU ini ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk provinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing sebesar 10% dan 90% dari seluruh DAU.

3. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus (DAK) yaitu dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. DAK ini dialokasikan untuk membantu membiayai kebutuhan khusus dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.

c. Pinjaman Daerah

Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut

dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan.

d. Lain-lain Penerimaan Yang Sah

Penerimaan dari sektor ini merupakan penerimaan yang bersifat tidak mengikat, seperti hibah dari pihak luar.

2.1.2.2. Sumber Pendapatan Daerah Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004

Menurut UU No. 32 tahun 2004, sumber pendapatan daerah terdiri atas:

a. Pendapatan Asli Daerah, meliputi:

- 1) Hasil pajak daerah
- 2) Hasil retribusi daerah
- 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- 4) Lain-lain pendapatan daerah yang sah

b. Dana Perimbangan, meliputi:

- 1) Dana bagi hasil
- 2) Dana alokasi umum
- 3) Dana alokasi khusus

c. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah, meliputi:

- 1) Hibah, merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/ atau jasa yang berasal dari Pemerintah, masyarakat dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri
- 2) Dana darurat, merupakan bantuan Pemerintah dari APBN kepada pemerintah daerah untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan peristiwa tertentu yang tidak dapat ditanggulangi APBD
- 3) Lain-lain pendapatan yang ditetapkan Pemerintah

1. Peranan Investasi Dalam Pembangunan Ekonomi

Batu sendi dalam pembangunan ekonomi modern dalam fasenya yang pertama adalah pembentukan modal. Nurkse mengungkapkan, masalah ini terletak di permasalahan pembangunan di negara-negara terbelakang secara ekonomis.

Yang dimaksud kapital atau modal adalah semua bentuk-bentuk kekayaan yang dapat memproduksi lebih lanjut, yang digunakan langsung maupun tidak langsung dalam produksi untuk menambah output. Sering juga dikatakan, modal/kapital adalah barang-barang yang digunakan untuk produksi lebih lanjut. Kapital/modal sebagai alat pendorong pembangunan ekonomi meliputi investasi dalam pengetahuan teknik perbaikan dalam mutu pendidikan, kesehatan dan keahlian. Dengan demikian modal/kapital dalam rangka pembangunan tidak hanya berujud pabrik-pabrik dan perlengkapannya, namun sebenarnya juga *human capital*.

Kekurangan modal adalah salah satu ciri penting dari setiap negara yang memulai setiap pembangunannya dan berdampak mengurangi kecepatan pembangunan ekonomi yang dilaksanakan. Perkembangan dan modernisasi suatu perekonomian memerlukan modal yang sangat banyak. Infrastruktur harus dibangun, sistem pendidikan harus dikembangkan dan kegiatan pemerintahan harus diperluas. Dan yang lebih penting lagi berbagai jenis kegiatan perusahaan dan industri modern harus dikembangkan. Ini berarti pihak pemerintah dan swasta memerlukan modal yang banyak untuk menciptakan modernisasi di berbagai kegiatan ekonomi (Sukirno, 1994 : 439).

Salah satu sumber yang sangat penting dalam pendanaan dan permodalan adalah pinjaman uang atau dukungan investor dari luar daerah dan bahkan dari

luar negeri. Pemupukan modal melalui tabungan masyarakat di daerah belum cukup berhasil. Hal itu disebabkan karena kendala yang bersifat sosio ekonomi yaitu tingkat pendapatan masyarakat yang masih rendah, akibatnya pemupukan modal di daerah-daerah relatif sangat terbatas dan mempengaruhi dinamika kegiatan secara keseluruhan.

Investasi sebagai salah satu komponen penting dari permintaan agregat yang merupakan suatu faktor krusial bagi kelangsungan pembangunan ekonomi atau pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Pembangunan ekonomi meliputi kegiatan-kegiatan produksi (barang dan jasa) di semua sektor-sektor ekonomi. Untuk keperluan tersebut perlu dibangun pabrik-pabrik, gedung-gedung perkantoran, mesin-mesin dan alat produksi infrastruktur seperti : jalan raya, jembatan, gudang, pusat pembangunan listrik serta fasilitas distribusinya, alat transportasi dan komunikasi dan sebagainya. Untuk pengadaan semua itu diperlukan dana untuk membiayainya yaitu investasi.

Dengan adanya kegiatan produksi maka terciptalah kesempatan kerja dan pendapatan masyarakat meningkat yang selanjutnya menciptakan atau meningkatkan permintaan di pasar. Pasar berkembang berarti juga volume kegiatan produksi, kesempatan kerja dan pendapatan meningkat dan seterusnya maka terciptalah pertumbuhan ekonomi. Terciptanya pertumbuhan ekonomi akan mendorong terjadinya pembangunan ekonomi, karena pembangunan ekonomi akan terjadi jika hanya disertai oleh pertumbuhan ekonomi.

kesejahteraan dapat dilihat dari pendapatan perkapita masyarakat dan pendapatan sebagai salah satu tolok ukur dari kesanggupan pajak didefinisikan sebagai jumlah yang sanggup dikeluarkan oleh seseorang dalam setahun dan pada akhri tahun mempunyai kemakmuran yang sama seperti awal tahun.

2.2. Studi Empiris

Penelitian tentang pengaruh perimbangan pusat - daerah terhadap PDRB pernah dilakukan oleh Sumiyarti dan Akhmad Fauzan Imamy (2005) dengan menggunakan Kota Depok sebagai obyek penelitian. Variabel yang digunakan meliputi PDRB, PAD, dana perimbangan serta tenaga kerja. Pengujian dilakukan menggunakan metode *Ordinary Least Square* (OLS) dengan kurun waktu amatan secara kuartalan tahun 2000 semester 1 – 2003 semester 4. Hasil pengujian menunjukkan hasil bahwa secara individual, variabel PAD tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pembentukan PDRB Kota Depok. Meskipun secara statistik pengaruh PAD terhadap PDRB tidak signifikan, tetapi bukan berarti bahwa variabel ini tidak memberikan nilai kontribusi terhadap PDRB Kota Depok. Kontribusi PAD terhadap APBD yang rendah telah menyebabkan pengujian secara statistik pengaruh PAD terhadap APBD menjadi tidak berarti. Dalam periode 2000 – 2003, penerimaan APBD dari komponen PAD secara rata-rata hanya memiliki kontribusi sebesar 11,26%. Sementara untuk variabel dana perimbangan dan tenaga kerja menunjukkan pengaruh individual yang positif dan signifikan terhadap pembentukan PDRB Kota Depok. Koefisien determinasi menjelaskan kemampuan variabel PAD, dana perimbangan serta tenaga kerja dalam menjelaskan pengaruhnya terhadap PDRB sebesar 96,9415%. Sisanya

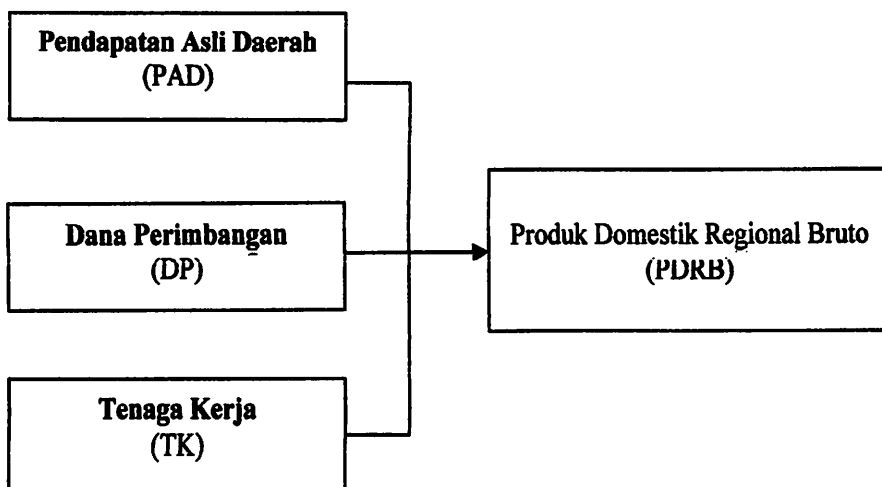
sebesar 3,0585% dijelaskan oleh variabel lain yang tidak dimasukkan ke dalam model.

Hadi Sasana dan Ahmad Hendra (2003) meneliti tentang pengaruh PAD, PBB, Sumbangan dan Bantuan (SB) serta tenaga kerja terhadap pertumbuhan ekonomi Kabupaten Klaten yang diwakili oleh nilai PDRB. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa PAD dan Sumbangan dan Bantuan (SB) tidak berpengaruh secara signifikan terhadap PDRB, sedangkan PBB dan tenaga kerja memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap PDRB.

Kajian yang dilakukan oleh Sularmi dan Endro Suwarno (2006) menganalisis kinerja pemerintah daerah kabupaten/ kota di Karesidenan Surakarta. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa kemandirian pemerintah daerah di setiap kabupaten/ kota di Karesidenan Surakarta masih relatif rendah karena pemerintah daerah masih sangat tergantung kepada pemerintah pusat. Hasil penelitian ini juga menemukan realita bahwa laju pertumbuhan PDRB sangat berpengaruh terhadap peningkatan PAD.

2.3.Kerangka Pemikiran

Pengaruh dari ketiga variabel yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (DP) dan Tenaga Kerja (TK) terhadap Produk Domestik Regional Bruto(PDRB) digambarkan dalam kerangka pemikiran seperti gambar di bawah ini.



Gambar 2.1 : Kerangka Pikir Penelitian

PDRB menjadi salah satu indikator untuk mengetahui kondisi ekonomi di suatu daerah dalam satu periode tertentu. PDRB merupakan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu daerah, atau merupakan nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi. Laju pertumbuhan PDRB merupakan salah satu indikator makro untuk melihat perkembangan perekonomian suatu daerah. Perkembangan dan pertumbuhan sektor-sektor ekonomi suatu daerah membawa dampak terhadap perubahan struktur perekonomian daerah tersebut.

UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU No 32 tahun 2004 telah mendorong daerah untuk berbenah dan menyiapkan diri untuk lebih mandiri, sehingga faktor yang menentukan mampu tidaknya suatu daerah untuk berotonomi yaitu kemampuan keuangan atau kapasitas dari potensi daerah. Dalam hal ini daerah otonom harus memiliki kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri. Ketergantungan

pada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian keuangan yang memiliki porsi terbesar.

Dana perimbangan memiliki peran strategis mengingat adanya keterbatasan sumber dana asli daerah di satu sisi dan di sisi lain terdapat kebutuhan besar bagi daerah untuk memenuhi kebutuhan pembangunan daerah. Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Sementara itu, tenaga kerja menjadi salah satu elemen penting yang berperan dalam penciptaan nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu daerah, atau merupakan nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi. Keberadaan tenaga kerja ini akan menentukan sejauhmana suatu daerah mampu meningkatkan kinerja produktivitasnya dalam menopang aktivitas pembangunan daerah.