

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Perubahan peraturan sektor publik yang disertai dengan adanya tuntutan demokratisasi menjadi suatu fenomena global termasuk di Indonesia. Tuntutan demokratisasi ini menyebabkan aspek transparansi dan akuntabilitas menjadi hal penting dalam pengelolaan pemerintahan termasuk di bidang pengelolaan keuangan negara. Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah mendorong adanya desentralisasi penyelenggaraan pemerintah daerah yang bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas untuk mengatur pengelolaan sumber daya daerah demi terwujudnya pembangunan daerah yang merata. Sumber dana utama pemerintah daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dipakai untuk membiayai belanja modal dan pembangunan. Pemerintah daerah juga mendapatkan bantuan transfer dana dari pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Sasaran utama pembangunan daerah adalah menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan, termasuk didalamnya pemerataan

pendapatan antar daerah. Untuk mencapai sasaran pembangunan tersebut diperlukan perencanaan pembangunan ekonomi yang baik. Hal tersebut disebabkan karena pada umumnya pembangunan ekonomi suatu daerah berkaitan erat dengan potensi ekonomi dan karakteristik yang dimiliki dimana pada umumnya berbeda antar satu daerah dengan daerah lainnya.

Tantangan yang dihadapi oleh banyak daerah adalah peningkatan pendapatan daerah dan kemandirian dalam pembangunan dengan kendala ketersediaan sumber daya di daerah yang terbatas. Dengan demikian penentuan kebijakan dan strategi pembangunan ekonomi yang tepat sangatlah diperlukan. Arah penentu kebijakan dan strategi tersebut adalah tercapainya kriteria-kriteria prioritas pembangunan salah satunya berupa peningkatan investasi di suatu daerah, dengan meningkatnya investasi maka dampaknya akan mendorong pertumbuhan pada segala sektor dan akan memicu peningkatan pertumbuhan ekonomi suatu daerah.

Permasalahan yang terjadi saat ini, pemerintah daerah terlalu menggantungkan alokasi DAU untuk membiayai belanja modal dan operasional tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah. Di saat alokasi DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah akan berusaha agar pada periode berikutnya Dana Alokasi Umum diperoleh tetap porsi nominalnya. Menurut Adi (2008:15) proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD. Kuncoro (2004:26) juga menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling besar 20%. Kenyataan inilah yang menimbulkan

perilaku asimetris pada pemerintah daerah. Untuk melihat apakah terjadi indikasi inefisiensi pada dana transfer tersebut, dapat dilihat dari respon pengeluaran pemerintah yang lebih dikenal dengan teori *Flypaper Effect*. Respon disini merupakan suatu tanggapan langsung dari pemerintah daerah dalam menyikapi transfer dana dalam bentuk dana perimbangan khususnya DAU yang diwujudkan pada anggaran belanja daerah. Ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer, maka disebut dengan *flypaper effect* (Oates, 1999 dalam Pratama, 2009). *Flypaper effect* itu sendiri merupakan respon yang tidak simetri atau asimetris terhadap peningkatan dan penurunan penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat, dimana Tresch (2002, dalam Pratama 2009) menyatakan bahwa dana transfer tersebut diberikan untuk jangka waktu tertentu dengan indikasi adanya pihak yang memperoleh keuntungan dari penerimaan transfer (*grants*) yang cenderung meningkat.

Hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran pemerintah adalah pengeluaran pemerintah dapat menaikkan pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang (Sodik, 2007). Pengeluaran pemerintah pada sektor publik ini dapat dilihat dari jumlah belanja modal yang terdapat di realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah di masing-masing daerah. Belanja modal meliputi belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan serta belanja modal fisik lainnya (BPS, 2009). Keseluruhan belanja modal tersebut merupakan infrastruktur yang digunakan oleh daerah. Ketersediaan infrastruktur tersebut penting bagi suatu daerah untuk menarik investor masuk, karena seringkali hambatan investasi

terjadi bukan karena terbatasnya pasar atau kekurangan bahan mentah ataupun tenaga kerja melainkan karena terbatasnya jenis prasarana atau infrastruktur yang ada di daerah tersebut (Sadono, 2000). Dalam teori ekonomi makro, dari sisi pengeluaran, pendapatan regional bruto adalah penjumlahan dari berbagai variabel termasuk di dalamnya adalah pengeluaran pemerintah (G). Pengeluaran pemerintah atau belanja daerah merupakan bentuk rangsangan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap perekonomian daerah.

Pembangunan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang berlangsung secara menyeluruh dan berkesinambungan telah meningkatkan perekonomian masyarakat. Pencapaian hasil-hasil pembangunan yang sangat dirasakan masyarakat merupakan agregat pembangunan dari 5 Kabupaten/Kota di DIY yang tidak terlepas dari usaha keras bersama-sama antara pemerintah dan masyarakat. Namun di sisi lain berbagai kendala dalam memaksimalkan potensi sumber daya manusia dan sumber modal masih dihadapi oleh penentu kebijakan di tingkat propinsi maupun di kabupaten/kota.

Tabel 1.1
Rasio DAU terhadap Belanja Daerah
Menurut Provinsi, 2005-2009

Provinsi	2005	2006	2007	2008	2009	Rata-rata
DKI Jakarta	6,21%	5,10%	0,71%	0,00%	0,00%	2,40%
Jawa Barat	13,24%	11,53%	17,47%	14,80%	12,01%	13,81%
Jawa Tengah	18,73%	23,76%	26,95%	20,41%	21,74%	22,32%
DIY	35,30%	47,32%	44,72%	35,21%	39,47%	40,40%
Jawa Timur	11,24%	16,01%	20,71%	16,49%	14,71%	15,83%
Banten	13,30%	13,54%	17,71%	15,21%	14,92%	14,93%

Sumber : Data diolah

Tabel 1.2
Rasio PAD terhadap Belanja Daerah
Menurut Provinsi, 2005-2009

Provinsi	2005	2006	2007	2008	2009	Rata-rata
DKI Jakarta	61,04%	51,56%	51,82%	65,53%	54,36%	56,86%
Jawa Barat	83,65%	76,38%	79,03%	86,32%	68,07%	78,69%
Jawa Tengah	84,82%	70,19%	75,21%	71,65%	76,94%	75,76%
DIY	59,44%	51,31%	49,99%	43,55%	48,60%	50,58%
Jawa Timur	85,64%	72,24%	79,05%	84,02%	75,09%	79,21%
Banten	71,91%	61,70%	69,54%	73,70%	69,72%	69,31%

Sumber : Data diolah

Tabel 1.3
Pertumbuhan Belanja Daerah
Menurut Provinsi, 2005-2009

Provinsi	2005	2006	2007	2008	2009	Rata-rata
DKI Jakarta	8,30%	21,80%	11,14%	-5,30%	22,21%	11,63%
Jawa Barat	17,40%	13,89%	8,84%	14,40%	34,08%	17,72%
Jawa Tengah	15,67%	27,63%	4,05%	32,40%	0,73%	16,10%
DIY	35,64%	25,80%	14,97%	48,60%	-8,66%	23,27%
Jawa Timur	15,06%	26,73%	2,76%	17,76%	22,54%	16,97%
Banten	36,33%	21,75%	3,04%	20,71%	7,40%	17,85%

Sumber : Data diolah

Tabel 1.4
Pertumbuhan Ekonomi berdasarkan PDRB Harga Berlaku
Menurut Provinsi, 2005-2009

Provinsi	2005	2006	2007	2008	2009	Rata-rata
DKI Jakarta	15,42%	15,62%	12,91%	19,52%	11,97%	15,09%
Jawa Barat	26,81%	20,92%	11,87%	19,04%	10,24%	17,78%
Jawa Tengah	15,67%	19,67%	12,17%	15,75%	10,04%	14,66%
DI Yogyakarta	15,05%	16,10%	11,90%	15,75%	8,67%	13,49%
Jawa Timur	18,27%	16,65%	14,05%	15,70%	10,48%	15,03%
Banten	14,80%	15,65%	9,84%	13,95%	8,62%	12,57%

Sumber : Data diolah

Salah satu masalah yang dihadapi oleh Provinsi DIY adalah tingginya tingkat ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap dana perimbangan dari Pemerintah Pusat. Hal ini dapat dilihat dari tabel-tabel di atas. Kontribusi PAD terhadap Belanja Daerah di Provinsi DIY merupakan yang paling rendah dibanding provinsi lain di pulau Jawa, sebaliknya kontribusi DAU terhadap Belanja Daerah di Provinsi DIY merupakan yang paling tinggi dibanding provinsi lain di pulau Jawa. Tingkat pertumbuhan Belanja Daerah Provinsi DIY sendiri merupakan yang tertinggi di pulau Jawa, tetapi berbanding terbalik dengan tingkat Pertumbuhan Ekonomi Provinsi DIY yang termasuk rendah dibanding provinsi lain di pulau Jawa.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“ANALISIS PENGARUH DANA ALOKASI UMUM (DAU) DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DENGAN BELANJA DAERAH SEBAGAI VARIABEL INTERVENING”**.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas maka dapat dirumuskan perumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah (BD)?

2. Apakah Belanja Daerah (BD) berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi (PE)?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi (PE) melalui Belanja Daerah (BD) sebagai variabel intervening?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian mengenai analisis pengaruh PAD dan DAU terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Provinsi DIY dengan Belanja Daerah sebagai variabel intervening bertujuan untuk menguji kembali dan memberi bukti tentang hubungan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Belanja Daerah (BD) kota dan kabupaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Pertumbuhan Ekonomi di kota dan kabupaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.4. Manfaat Penelitian

a. Kontribusi Teori

Hasil penelitian untuk membuktikan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh secara tidak langsung terhadap Pertumbuhan Ekonomi melalui Belanja Daerah (BD), hal ini dapat memberikan kontribusi teori, yaitu bahwa PAD dan DAU mampu mempengaruhi Pertumbuhan Ekonomi.

b. Kontribusi Praktek

Adanya pengaruh antara Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pemerintah daerah dengan pertumbuhan ekonomi daerah melalui Belanja Daerah sebagai variabel intervening dapat memberikan kontribusi praktek kepada pemerintah daerah untuk lebih efektif dan efisien dalam menganggarkan Belanja Daerahnya. Diharapkan hal ini dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah meningkat. Yang pada akhirnya akan mengurangi tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

c. Kontribusi Kebijakan

Adanya pengaruh PAD, DAU, dan Belanja Daerah terhadap pertumbuhan ekonomi daerah, memberikan kontribusi kepada pemerintah daerah untuk membuat kebijakan terkait efektifitas dan efisiensi penganggaran Belanja Daerah serta kebijakan dalam mengurangi ketergantungan terhadap pusat dengan lebih mengandalkan PAD.