

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah diatur dalam Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanah Undang-Undang Negara Republik Indonesia tahun 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta meningkatkan daya saing daerah yang memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan otonomi daerah adalah meningkatkan sumber daya manusia yang dibutuhkan dalam rangka mewujudkan otonomi daerah.<sup>1</sup>

Terjadinya perubahan besar dalam memandang daerah terjadi pada tahun 1999. Beberapa perubahan terjadi dari sistem sentralisasi ke desentralisasi dalam merencanakan dan mengelola dana pembangunan bagi daerah masing-masing dengan diundangkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Pada bagian ini

---

<sup>1</sup> Rusera Ricko Yunanto, *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Klaten Tahun 1990-2012*, (Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2016), hlm. 1.

mencoba melihat perubahan yang terjadi dan permasalahan yang mengiringinya.

Sejalan dengan pemerataan dan penyebaran pembangunan di Indonesia, maka peranan pemerintah daerah menjadi sangat penting. Dalam rangka otonomi daerah yang lebih luas kepada daerah, terutama di bidang keuangan, daerah diberi kewenangan untuk dapat mengisi sumber dana yang ada sesuai dengan potensi dan keadaan daerah masing-masing sehingga nantinya dapat meningkatkan pendapatan asli daerahnya untuk kepentingan membiayai rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah dan desentralisasi sangat perlu diterapkan untuk kemandirian daerah. Pemerintahan daerah diharapkan tidak terlalu bergantung pada pemerintah pusat. Isyarat bahwa PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah, menunjukkan bahwa PAD merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah

Salah satu pilar yang harus ditegakkan dalam mengembangkan otonomi daerah yang lebih nyata adalah aspek pembiayaan. Tanpa keseimbangan pemberian otonomi antara tugas dan tanggungjawab dengan aspek pendanaannya, maka esensi dari otonomi daerah menjadi kabur. Disinilah salah satu permasalahan utama dari pemberdayaan daerah dalam upaya pemerataan pembangunan. Profil hubungan keuangan pusat-daerah

hingga kini menunjukkan cengkeraman pemerintah pusat yang teramat kuat atas pemerintah daerah.

Data pengalokasian dana pemerintah Indonesia menunjukkan bahwa belanja untuk transfer ke daerah meningkat tiap tahun. Berikut akan ditunjukkan data perkembangan transfer dana pemerintah pusat ke daerah dan dana desa tahun 2005-2016 dalam informasi APBN.

**Tabel 1.1**  
**Perkembangan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa**  
**Pemerintah Indonesia**  
**Tahun 2005-2016**  
**(Triliun Rupiah)**

Tahun	Jumlah	Tahun	Jumlah
2005	150,5	2011	411,3
2006	266,2	2012	480,6
2007	253,3	2013	511,3
2008	292,4	2014	573,7
2009	308,6	2015	664,6
2010	344,7	2016	770,2

Sumber: [www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id).

Kebijakan transfer ke daerah dan dana desa untuk mengawal keberlangsungan transfer dana yaitu 1) meningkatkan alokasi anggaran transfer ke daerah dan dana desa agar dapat mempercepat penguatan peran daerah dalam menyediakan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, 2) melakukan perubahan struktur dan ruang lingkup transfer ke daerah dan dana desa agar lebih sesuai dengan

pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah serta kebutuhan pendanaan daerah, 3) meningkatkan kualitas penganggaran dan penyaluran DBH guna meningkatkan kepastian jumlah dan ketepatan waktu penyaluran, 4) reformulasi alokasi DAU guna meningkatkan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah, 5) reformulasi dan penguatan DAK untuk mendukung Nawacita dan pencapaian prioritas nasional, 6) meningkatkan kualitas pengelolaan dana Otsus dan dana Keistimewaan DIY, 7) reformulasi DID untuk memberikan penghargaan yang lebih besar kepada daerah yang berkinerja baik dalam pengelolaan keuangan, perekonomian dan kesejahteraan daerah, 8) peningkatan alokasi dana desa minimal 6% dan di luar transfer ke daerah sesuai dengan *road map* dana desa tahun 2015-2019.<sup>2</sup>

Dari tabel tersebut menunjukkan bahwa transfer dana ke daerah semakin meningkat dalam kurun waktu tiga tahun. Hal tersebut membuktikan bahwa masih banyak daerah di Indonesia yang mengalami ketergantungan kepada pemerintah pusat. Walaupun memang anggaran dana untuk daerah sudah ada alokasinya setiap tahun anggaran. Namun demikian, diharapkan daerah tidak bergantung pada transfer dari pemerintah pusat.

Pemerintah mengalokasikan dananya kepada daerah melalui dua cara. Dana pemerintah disalurkan dalam bentuk: a) dana DIP (Daftar Isian

---

<sup>2</sup> Direktorat Penyusunan APBN Direktorat Jenderal Anggaran, Informasi APBN 2016, [www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id).

Proyek) atau dana sektoral dan b) dana non-DIP atau dana regional terutama lewat berbagai instruksi presiden (inpres). Pembangunan yang menekankan pada pendekatan sektoral pada umumnya dilakukan dengan pertimbangan prioritas pencapaian makro sehingga sektor yang strategis dan potensial yang biasanya terpilih. Pendekatan sektoral berpengaruh negatif terhadap proses pembangunan dilihat dari sisi pemerataan pembangunan antar wilayah. Dalam hal ini, prioritas pembangunan cenderung mendorong investasi hanya pada daerah-daerah yang mempunyai potensi ekonomi yang besar dan prasarana yang baik.

Hal semacam ini merupakan tuntutan alam efisiensi. Akibatnya ada daerah yang karena pertimbangan potensi dan prasarana pada akhirnya kurang mendapat perhatian. Karena prioritas nasional untuk mendorong daerah yang potensial maka dan DIP cenderung mengalir ke daerah yang cenderung sudah mengalami kemajuan. Sebagai antisipasinya kemudian diimbangi dengan pembangunan lewat instruksi presiden. Penurunan dana dari pusat lewat program inpres diharapkan akan bisa menghindari sisi negative dari pendekatan sektoral.<sup>3</sup>

Terdapat dua bentuk alokasi dana dalam inpres, yaitu 1) Inpres umum (*block grants*) adalah jumlah dana ditentukan oleh pusat tetapi alokasi di daerah tergantung kepada pertimbangan daerah masing-masing. Dalam bentuk bisa disebutkan antara lain Inpres Dati I, Inpres Dati II, Inpres

---

<sup>3</sup> Hudiyanto, *Ekonomi Politik*, (Jakarta: PT.Bumi Aksara, 2004), hlm. 62.

Pembangunan Desa, dan dana pendamping. Bentuk inilah yang oleh banyak kalangan dianggap lebih tepat dalam memandirikan daerah karena keluwesan penggunaannya. 2) Inpres khusus (*specific grants*) adalah dana dari pusat yang jumlah dan alokasinya ditentukan dari pusat sesuai dengan prioritas pusat. Diantaranya adalah inpres sekolah dasar, kesehatan, penghijauan dan reboisasi, jalan dan jembatan. Diantara kedua sumber dana seharusnya bersifat substitutif yaitu daerah dengan proyek DIP yang kecil akan diikuti dengan proyek inpres dalam jumlah yang besar. Namun penting juga untuk dicatat bahwa ternyata terdapat korelasi positif diantara keduanya, daerah yang telah menerima DIP besar juga mendapatkan inpres yang besar pula.

Faisal Basri mengatakan dalam bukunya, porsi daerah dalam penerimaan pemerintah hanya 7%, sedangkan pengeluaran hanya 22%. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat terlihat juga dari share penerimaan pemerintah daerah terhadap pengeluarannya yang hanya 30%.<sup>4</sup>

Sejauh ini tampaknya perputaran roda pembangunan daerah di Indonesia sangat bergantung pada *mood* pemerintah pusat dalam mengucurkan dananya ke daerah. Gambarnya semakin parah untuk Daerah Tk. II. Jika masih banyak kotamadya yang terpuruk dalam menghimpun Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk mengejar kebutuhan yang terus meningkat, maka akan lebih sulit lagi bagi yang berstatus kabupaten.

---

<sup>4</sup> Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia: “ Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Indonesia*, (Jakarta: Erlangga, 2002), hlm. 172.

Menurut hitungan transfer dari pemerintah pusat, Indonesia memiliki koefisien ketimpangan fiskal vertikal yang paling buruk yaitu tidak kurang dari 7 provinsi di Indonesia memiliki elastisitas PAD terhadap PDRB yang lebih rendah dari satu. Padahal lazimnya elastisitas berbagai jenis penerimaan pemerintah pusat (khususnya pajak) terhadap PDB jauh lebih besar dari satu. Dari bukti gambaran tersebut terlihat hampir seluruh sumber penerimaan pajak yang paling potensial ditarik oleh pemerintah pusat. Keadaan ini merupakan salah satu bentuk disinsentif bagi daerah untuk memacu pembangunan dan menggalakkan penerimaan asli daerah.<sup>5</sup>

Peningkatan peran daerah yang harus digaris bawahi ialah langkah nyata menuju kepastian mengenai tambahan sumber penerimaan daerah. Pemerintah pusat masih cukup leluasa untuk membantu daerah- daerah yang memang miskin sumber daya ekonominya. Hingga kini belum ada kepastian hukum berapa porsi yang didistribusikan ke daerah. Meskipun disadari masih terbuka peluang yang cukup besar dalam meningkatkan pendapatan asli daerah namun tampaknya untuk mengakselerasikan proses pembangunan di daerah mutlak memerlukan pengaturan kembali dalam hubungan keuangan pusat-daerah. Pengalihan wewenang untuk beberapa sumber pajak atas transaksi sudah selayaknya dilaksanakan. Sumber-sumber penerimaan kekayaan dari objek kekayaan bisa diintensifkan dan dibuat lebih progresif.

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 172.

PAD merupakan barometer utama atas suksesnya pelaksanaan otonomi daerah dan diharapkan dengan adanya otonomi daerah, kemandirian daerah dapat diwujudkan lewat struktur PAD yang kuat. Ketergantungan kepada subsidi dari pemerintah yang harus diminimalkan, sehingga nantinya PAD yang khususnya berasal dari pajak dan retribusi daerah menjadi sumber keuangan terbesar dalam PAD.<sup>6</sup>

Sumber penerimaan daerah yang digunakan untuk pendanaan pemerintah daerah menurut Undang-undang No. 33 Tahun 2004 dalam pelaksanaan desentralisasi meliputi : a) Pendapatan Asli Daerah (PAD), b) Dana Alokasi Khusus (DAK), c) Dana Alokasi Umum (DAU), d) Dana Bagi Hasil (DBH), e) Pinjaman Daerah, dll.

Menurut Undang- Undang No. 33 Tahun 2004 pasal 6, “sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari Pajak daerah, Retribusi Daerah, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah”.

Menurut fakta yang ada, nyatanya masih terdapat daerah provinsi yang belum bisa menyeimbangkan PAD antar kota/ kabupaten yang ada didalamnya. Hal tersebut akan menyebabkan ketidakmerataan pembangunan daerah. Faktor yang menyebabkannya adalah perbedaan potensi yang dimiliki di tiap kota/ kabupaten. Karena potensi yang dimiliki daerah merupakan salah satu sumber pendapatan suatu daerah.

---

<sup>6</sup> Pande Paramitha Wulandari dan Anak Agung Ketut Ayuningsasi, Analisis variabel-variabel yang mempengaruhi pendapatan Asli daerah di Provinsi Bali. Fakultas Ekonomi dan Bisnis. Universitas Udayana (*Jurnal*, 2014).

Misalkan saja saat ini, pemerintah Kabupaten Tulungagung sedang menargetkan kenaikan PAD sebesar 15% melalui upaya mendorong kenaikan PAD di 11 sektor pajak yang ada. Tulungagung memiliki 5 sektor potensial sebagai sumber menghasilkan PAD yaitu sektor pajak penerangan (PPJ), PBBP2 (Pajak Bumi Bangunan Pedesaan Perkotaan), BPHTB (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan), restoran serta perhotelan.<sup>7</sup>

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Pengeluaran Pemerintah, Investasi, dan Jumlah Penduduk.<sup>8</sup> Penelitian ini hanya berfokus pada variabel investasi, pengeluaran pemerintah, dan jumlah penduduk untuk diteliti pengaruhnya terhadap pendapatan asli daerah di Provinsi Jawa Timur.

Investasi merupakan penyertaan modal yang dilakukan oleh pemerintah baik ke sektor swasta maupun BUMN. Meningkatnya investasi akan diiringi oleh peningkatan pajak dan retribusi daerah. Hal tersebut otomatis akan memberikan pengaruh terhadap pendapatan asli daerah (PAD). Pengeluaran pemerintah merupakan pengeluaran dana yang dilakukan pemerintah untuk membiayai keperluan daerahnya yaitu pengeluaran pembangunan. Dengan pembangunan yang produktif maka akan dapat membantu peningkatan PAD. Dan jumlah penduduk merupakan

---

<sup>7</sup>Destyan H. Sujarwoko, *Tulungagung Target Kenaikan PAD 2018*, <https://jatim.antaranews.com/berita/247348/tulungagung-target-kenaikan-pad-2018>, diposting tanggal 16 Januari 2018, pukul 17.39 WIB.

<sup>8</sup> Purbaya Budi Santoso & Retno Puji Rahayu, Analisis pendapatan asli daerah dan factor-faktor yang mempengaruhinya dalam upaya pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten Kediri, *vol. 2, No. 1, (Jurnal Dinamika Pembangunan, 2005)*, hlm. 17.

jumlah penduduk Provinsi Jawa Timur pada tahun tertentu. Penduduk yang produktif akan dapat membantu peningkatan PAD dan sebaliknya.

Provinsi Jawa Timur merupakan daerah yang memiliki jumlah penduduk paling banyak di Indonesia. Sehingga, akan banyak juga aktivitas ekonomi yang terjadi. Selain itu, pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah akan semakin meningkat juga dibandingkan dengan daerah lain yang kurang padat penduduk. Di tengah permasalahan pembangunan yang semakin pelik dan beragam antar daerah, kiranya pendekatan yang serba terpusat, departemental, pukul rata, dan sektoral sudah semakin perlu ditinjau kembali.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah ada pengaruh investasi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah ada pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Jawa Timur?
3. Apakah ada pengaruh jumlah penduduk terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Jawa Timur?
4. Apakah ada pengaruh investasi, pengeluaran pemerintah, jumlah penduduk secara bersama-sama terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Jawa Timur?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menguji pengaruh investasi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Jawa Timur.

2. Untuk menguji pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Jawa Timur.
3. Untuk menguji pengaruh jumlah penduduk terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Jawa Timur.
4. Untuk menguji pengaruh investasi, pengeluaran pemerintah, jumlah penduduk secara bersama-sama terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Jawa Timur.

#### **D. Manfaat Penelitian**

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

Hasil dari penelitian ini diharapkan sebagai sumbangsih untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan dan juga menjadi referensi bagi kalangan akademis dan non akademis khususnya ilmu ekonomi pembangunan.

##### **2. Praktis**

Penelitian ini juga bermanfaat bagi beberapa pihak.

###### **a. Bagi Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur**

Penelitian ini bermanfaat bagi pemerintah Provinsi Jawa Timur yaitu memberikan pengetahuan bagi pemerintah tentang faktor yang mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah Jawa Timur serta menjadi acuan dalam penentuan otonomi daerah dan desentralisasi keuangan daerah di Provinsi Jawa Timur.

b. Bagi Akademik

Di kalangan akademik, penelitian ini bermanfaat untuk perpustakaan IAIN Tulungagung yaitu menambah koleksi referensi karya tulis ilmiah di perpustakaan.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini dapat menjadi referensi bagi adanya penelitian selanjutnya serta dapat menjadi pacuan dalam mengerjakan penelitian selanjutnya.

**E. Ruang Lingkup dan Keterbatasan Penelitian,**

Membahas mengenai pendapatan asli daerah, tentunya ini akan banyak pemaparan yang dapat dibahas, sehingga pendapatan asli daerah haruslah difokuskan pada daerah tertentu agar lebih mengena kepada tujuan penelitian. Oleh karena itu, dalam penelitian ini akan dibahas pendapatan asli daerah di Provinsi Jawa Timur. Oleh karena terdapat banyak faktor yang mempengaruhi PAD, penelitian ini hanya mengambil tiga faktor yaitu investasi, pengeluaran pemerintah, dan jumlah penduduk di Provinsi Jawa Timur.

## F. Penegasan Istilah

### 1. Definisi Konseptual

#### a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber pendapatan daerah dan dikelola sendiri oleh Pemerintah Daerah.<sup>9</sup>

#### b. Investasi

Investasi adalah penempatan sejumlah dana pada saat ini dengan harapan untuk memperoleh keuntungan di masa mendatang.<sup>10</sup>

#### c. Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah adalah penggunaan uang dan sumberdaya suatu negara untuk membiayai suatu kegiatan negara atau pemerintah dalam rangka mewujudkan fungsinya dalam melakukan kesejahteraan.<sup>11</sup>

#### d. Jumlah Penduduk

Jumlah penduduk merupakan masyarakat yang tinggal di suatu daerah, secara hukum berhak tinggal di daerah tersebut dengan kata lain orang yang mempunyai surat resmi tinggal di daerah tersebut.

---

<sup>9</sup> Ahmad Yani. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada), hlm. 240.

<sup>10</sup> Abdul Halim, *Analisis Invesasi*, (Jakarta: Salemba, 2005), hlm. 4.

<sup>11</sup> Basuki Pujoalwanto, *Perekonomian Indonesia "Tinjauan Historis, Teoritis, dan Empiris"*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014), hlm. 175.

Dalam sosiologi, jumlah penduduk adalah kumpulan manusia menempati wilayah geografi dan ruang tertentu.<sup>12</sup>

## 2. Definisi Operasional

Di Indonesia ini, otonomi daerah sudah lama diterapkan di banyak daerah. Penerapan tersebut atas dasar peraturannya pemerintah pusat. Salah satu bentuk penerapan otonomi daerah di Indonesia yaitu adanya pendapatan asli daerah atau PAD. Pendapatan ini merupakan jenis pendapatan yang ada di daerah. Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah selain dari pemerintah pusat yaitu berasal dari pemanfaatan potensi daerah. Dihasilkan murni dari sumber daya yang terdapat di daerah.

Investasi merupakan penanaman dana ke suatu perusahaan atau proyek tertentu yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Penanaman dana ini dilakukan melalui pengeluaran sejumlah dana yang dimiliki pemerintah. Investasi yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Tulungagung ini dilakukan dalam rangka mengharapkan keuntungan guna peningkatan pendapatan daerah.

Pengeluaran pemerintah merupakan pengeluaran dana daerah yang dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pemerintahan. Pengeluaran pemerintah merupakan bagian dari tahap

---

<sup>12</sup> Agus Widarjono. *Penduduk dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia: Analisis Kausalitas*, (Jurnal, 1999), hlm.27.

pembangunan ekonomi. Dimana pengeluaran ini didasarkan dari penerimaan pajak daerah.

Penduduk memiliki kaitan yang erat dalam perekonomian, sebab penduduk merupakan elemen penting dalam pembangunan ekonomi. Jumlah penduduk di suatu daerah merupakan total penduduk tetap yang tinggal di daerah tersebut pada tahun tertentu dan melakukan aktivitas ekonomi di daerah tersebut.

## **G. Sistematika Pembahasan**

Dalam penelitian ini, sistematika penulisan yang digunakan adalah sebagai berikut:

### **Bab I Pendahuluan**

Bab ini berisi pemaparan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, ruang lingkup dan keterbatasan masalah, penegasan istilah dan diakhiri dengan sistematika pembahasan

### **Bab II Landasan Teori**

Bab ini berisi tentang tinjauan pustaka dan hasil-hasil penelitian, landasan teori, kerangka konseptual, tinjauan penelitian terdahulu, serta mengungkapkan hipotesis penelitian.

### **Bab III Metode Penelitian**

Bab ini memaparkan tentang pendekatan dan jenis penelitian, populasi, sampling dan sampel penelitian, sumber data, variabel dan

skala pengukurannya, teknik pengumpulan data dan instrumen penelitian beserta analisis datanya.

#### Bab IV Hasil Penelitian

Bab ini berisi deskripsi data masing-masing variabel setelah diolah dengan teknik statistik deskriptif, hasil analisis penelitian dan pembahasan dari pengolahan data.

#### Bab V Pembahasan

Bab ini memaparkan pembahasan yang diorientasikan untuk menjawab masalah penelitian, menafsirkan temuan-temuan penelitian, mengintegrasikan temuan penelitian dalam konteks khazanah ilmu yang luas.

#### Bab VI Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dari penelitian dan saran serta masukan kepada pihak-pihak terkait yang berkepentingan

