

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 tentang inovasi daerah mengharuskan suatu daerah untuk lebih dinamis dalam melakukan pembangunan dan melaksanakan peraturan otonomi daerah secara lebih luas dan nyata. Selain itu, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang kebijakan otonomi daerah juga mengharuskan pemerintah untuk lebih mampu mencari titik potensi dan peluang yang ada di daerahnya, karena seperti yang kita ketahui bahwa setiap daerah pasti memiliki potensi yang dapat dijadikan menjadi produk unggulan. Produk unggulan yang mampu memunculkan daya saing sudah seharusnya dimiliki oleh setiap daerah, mengingat peluang yang sudah terbuka di era otonomi dalam menggerakkan potensi ekonomi semakin meningkat, disamping itu luasnya pangsa pasar perdagangan Internasional juga semakin meningkat, untuk itu akan sangat penting bagi suatu daerah agar lebih meningkatkan faktor pembentuk daya saing. Menurut penelitian yang telah dilakukan oleh Irawati, *et al* (2012) faktor pembentuk daya saing yaitu dapat dilihat dari kondisi perekonomian yang baik, infrastruktur dan Sumber daya alam yang memadai serta kualitas sumber daya manusia yang mampu mengelola potensi di suatu daerah.

Daya saing daerah sangat penting bagi kondisi perekonomian negara, karena daya saing memacu kompetisi antar daerah yang artinya setiap daerah akan mampu berlomba-lomba dengan daerah lain untuk meningkatkan perekonomian di negaranya. Selain itu suatu daerah juga dapat menjadi faktor

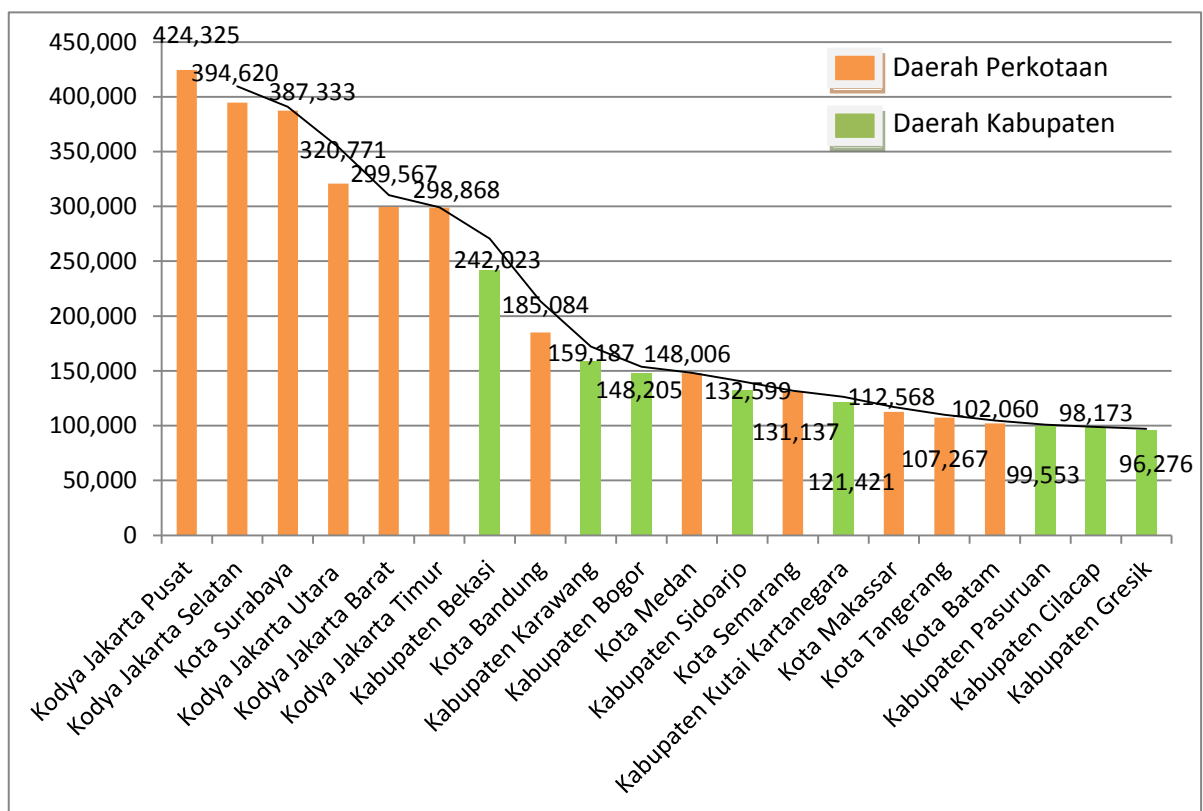
utama keberhasilan dari urusan pemerintah pusat, karena kewenangan yang diterima oleh pemerintah daerah melalui otonomi dapat memberikan kebebasan daerah untuk melakukan tindakan yang sesuai dengan kondisi serta aspirasi masyarakat yang dapat mempercepat pembangunan dan pelayanan sesuai tuntutan dan prakarsa masyarakat di daerah (Nadir, 2013).

Pembangunan daerah di kabupaten maupun perkotaan dapat menjadi tolak ukur keberhasilan pertumbuhan ekonomi suatu negara, bahkan dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 telah menempatkan daerah sebagai fokus utama bagi pembangunan perekonomian nasional. Dalam perspektif ini, pembangunan nasional didapat dari hasil pembangunan daerah, apabila perekonomian daerah maju maka perekonomian nasional juga akan maju dan berkembang. Oleh karena itu, peningkatan pembangunan daerah terus dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan cara mengalokasikan pengeluaran pemerintah yang khusus untuk meningkatkan pembangunan daerah. Menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2019 pengeluaran pemerintah terdiri dari dua macam yaitu belanja rutin dan belanja untuk pembangunan. Belanja untuk pembangunan ini digunakan untuk membiayai seluruh kegiatan pemerintah yang berhubungan dengan pembangunan, bahkan pada masing-masing pemerintah daerah juga memiliki banyak sekali jenis belanja pemerintah daerah, tetapi untuk meningkatkan perekonomian daerah terdapat 4 belanja daerah yang sangat fundamental diantaranya yaitu belanja pemerintah daerah menurut fungsi pendidikan, belanja pemerintah daerah menurut fungsi kesehatan, belanja pemerintah daerah menurut fungsi ekonomi, serta belanja pemerintah daerah menurut fungsi perumahan dan fasilitas umum yang dapat mendukung pembangunan daerah. Belanja pemerintah daerah

disetiap sektorpun telah diatur dalam suatu kebijakan kementerian keuangan seperti Peraturan pemerintah nomor 48 tahun 2008 tentang kemajuan pendidikan, ketentuan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 pasal 171 tentang kebutuhan dibidang kesehatan yang mutlak untuk dipenuhi, Undang-undang Pasal 23 ayat 1 yang menjelaskan wujud dari pengelolaan APBN dan APBD untuk kemakmuran rakyat. Dengan banyaknya pengalokasian pengeluaran pemerintah daerah yang digunakan untuk memperlancar kegiatan pembangunan daerah dan banyaknya landasan hukum yang mewajibkan untuk memenuhi kebutuhan disetiap sektor pembangunan daerah, sudah seharusnya pembangunan daerah dapat seimbang dengan pembangunan nasional dan tiap daerah baik daerah kabupaten maupun Perkotaan dapat melakukan pengembangan wilayah yang memiliki daya saing yang sama baik secara domestik maupun global.

Suatu daerah yang mampu berdaya saing, artinya daerah tersebut memiliki perekonomian yang baik dan tingkat kesejahteraan yang tinggi untuk berkontribusi dalam pembangunan ekonomi negara. Tetapi kenyataannya tingkat kesejahteraan masyarakat daerah kabupaten jika dilihat dari kondisi yang terjadi saat ini dinilai masih kurang dan masih tertinggal dengan tingkat kesejahteraan masyarakat di perkotaan. Hal tersebut diperjelas dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang menyebutkan terdapat perbedaan dari aspek mata pencaharian penduduk menurut wilayah perkotaan dan kabupaten. Penduduk kabupaten lebih cenderung bergerak di bidang pertanian, sementara penduduk perkotaan lebih cenderung bergerak dalam bidang jasa. Pemerintah pusat meskipun telah mengalokasikan banyak

jenis pengeluaran pemerintah untuk pertumbuhan ekonomi, tetapi kenyataannya dari data yang telah dipublikasikan Badan Pusat Statistik (BPS) mengenai nilai PDRB seluruh kabupaten dan kota di Indonesia tahun 2018 menunjukkan masih rendahnya nilai PDRB di kabupaten jika dibandingkan dengan nilai PDRB di Perkotaan. Berikut gambar 1.1 data dua puluh kabupaten dan kota yang memiliki nilai PDRB terbesar di Indonesia Tahun 2018 :



Sumber : Badan Pusat Statistik, 2019

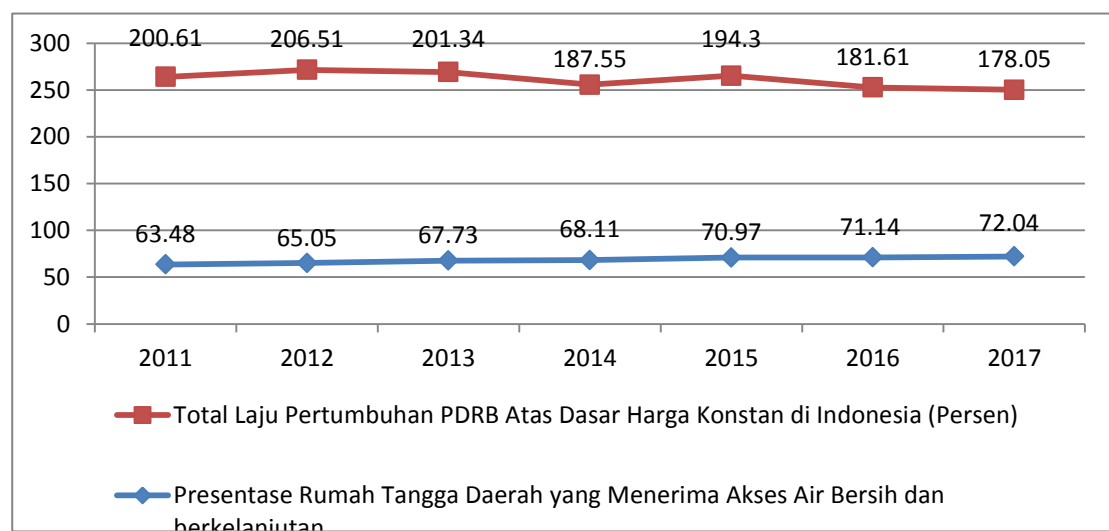
Gambar 1.1 Nilai PDRB Atas Dasar Harga Konstan Terbesar Menurut Kabupaten dan Kota di Indonesia Tahun 2018 (Dalam Milyar Rupiah)

Dari data diatas dapat dilihat sebagian besar yang memiliki nilai PDRB terbesar di Indonesia pada tahun 2018 didominasi oleh daerah perkotaan, dan pada urutan pertama hingga urutan keenam nilai PDRB terbesar juga dipegang oleh daerah kota, sedangkan untuk daerah kabupaten terdapat pada urutan ke 7.

Artinya nilai PDRB kabupaten masih berada dibawah nilai PDRB kota. Hal ini mengindikasikan hasil pembangunan di daerah kabupaten masih kurang dan pemerintah kabupaten belum sepenuhnya mampu menunjukkan keberhasilan ekonomi. Padahal kunci keberhasilan dari pembangunan nasional tidak hanya dari keberhasilan perekonomian di daerah perkotaan tetapi juga keberhasilan perekonomian di Kabupaten. Salah satu cara untuk memperbaiki perekonomian di kabupaten agar bisa seimbang dengan perekonomian di kota yaitu dengan meningkatkan faktor pembentuk daya saing daerah. Menurut teori Porter (1990) daya saing daerah merupakan salah satu kriteria untuk menentukan keberhasilan dan pencapaian sebuah tujuan yang lebih baik oleh suatu negara dalam peningkatan pendapatan dan pertumbuhan ekonomi. Tingkat daya saing daerah dapat menjadi salah satu parameter dalam konsep pembangunan daerah yang berkelanjutan. Semakin tinggi indeks daya saing suatu daerah, maka tingkat kesejahteraan masyarakat juga semakin tinggi.

Tingkat kesejahteraan masyarakat diwilayah perkotaan secara umum memang dinilai lebih unggul dari segi kondisi ekonominya. Tetapi faktor pembentuk daya saing daerah tidaklah hanya berorientasi pada indikator ekonomi saja, juga dapat berorientasi pada pembangunan infrastrukturnya. Secara umum wilayah perkotaan juga dinilai lebih memiliki infrastruktur yang lengkap dibandingkan dengan daerah kabupaten. Padahal keberhasilan pembangunan nasional tidak hanya bisa didapat dari pembangunan perkotaan. Hal tersebut selaras dengan hasil penelitian bank dunia yang mengatakan bahwa peningkatan pembangunan infrastruktur baik diwilayah perkotaan maupun di pedesaan sebesar 1% dapat meningkatkan nilai tambah PDRB suatu negara sebesar 1%. Kemudian dari pernyataannya tersebut juga diperkuat oleh penelitian

Demurger (2000) ; Folster dan Henrekon (2001) ; Nursini (2006) ; Friawan (2008); dan Fazoranti (2012) yang mengatakan bahwa pembangunan infrastruktur berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Dari data yang telah diulas oleh Badan Pusat Statistik (BPS) juga menyebutkan bahwa penambahan infrastruktur juga dapat diikuti dengan peningkatan laju pertumbuhan ekonomi. Berikut gambar 1.2 terkait data presentase rumah tangga daerah yang menerima akses air bersih dan total laju pertumbuhan PDRB atas dasar harga konstan di Indonesia (persen) tahun 2011 hingga 2017 :



Sumber : Badan Pusat Statistik, 2018

Gambar 1.2 Presentase Rumah Tangga yang Menerima Akses Layanan Sumber Air Bersih Berkelanjutan dan Total Laju Pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Konstan di Indonesia (Persen) Tahun 2011 sampai 2017

Dari data yang telah diulas oleh Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan bahwa presentase masyarakat daerah yang menerima akses air bersih dan berkelanjutan hingga tahun 2017 hanya sebesar 72,04%, artinya masyarakat daerah di Indonesia belum sepenuhnya menerima fasilitas akses air bersih dan masih ada 27,96% yang belum menerima fasilitas akses air bersih dan berkelanjutan. Padahal seperti yang telah tercantum dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 bahwa pemerintah pusat telah mengalokasikan banyak

pengeluaran pemerintah berupa belanja daerah untuk pembangunan. Selain itu, dari data tersebut juga menyebutkan bahwa peningkatan ketersediaan infrastruktur akses air bersih juga dapat mendorong meningkatnya laju pertumbuhan PDRB di Indonesia, meskipun terdapat sedikit penurunan laju pertumbuhan ekonomi di Indonesia pada tahun 2015-2017 artinya dengan meningkatkan pembangunan infrastruktur, maka akan memperlancar kegiatan ekonomi di suatu daerah. Semakin lengkap Infrastruktur yang dimiliki oleh suatu daerah, maka kegiatan ekonomi di daerah tersebut juga akan semakin lancar. Dengan begitu, daerah tersebut dapat memiliki tingkat kesejahteraan yang baik dan dapat memiliki kemampuan untuk berdaya saing dengan daerah lain. dalam teori daya saing yang dikemukakan oleh Porter (1990) menyebutkan :

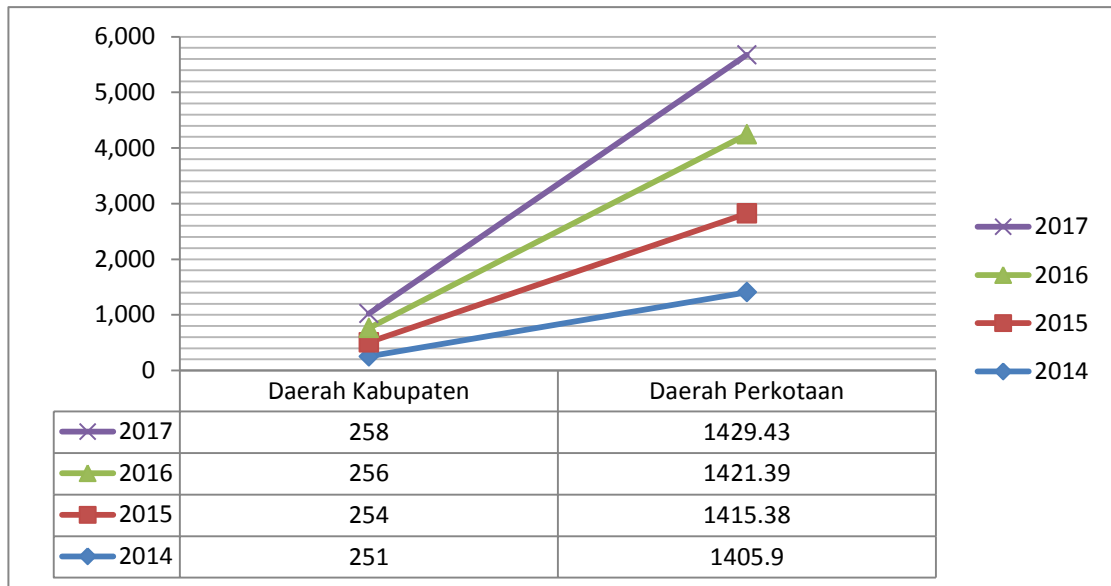
“Daya saing memiliki konsep dasar sebagai salah satu cara untuk menentukan keberhasilan dalam meningkatkan pendapatan dan pertumbuhan ekonomi di suatu daerah, karena daya saing diidentifikasi terkait kegiatan produktifitas mulai dari tingkat output yang dihasilkan untuk setiap input yang digunakan”.

Menurut UK-DTI (2001) daya saing daerah memiliki konsep sebagai kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan dan kesempatan kerja yang tinggi dengan tetap terbuka terhadap persaingan domestik maupun internasional. Secara konsep, daya saing daerah menunjukkan kemampuan daerah dibandingkan dengan daerah lain dalam menetapkan strategi yang tepat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kemampuan daerah yang baik dapat terwujud dengan kondisi ekonomi yang baik dan Infrastruktur yang memadai juga dibutuhkan kualitas sumber daya manusia yang baik. Hal tersebut selaras dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Nasution, *et al* (2015) bahwa sumber daya manusia sangat berperan penting dalam pembangunan ekonomi,

karena sumber daya manusia berperan sebagai pelaku atau orang yang mengelola potensi ekonomi agar memiliki nilai tambah dan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Mengingat proses menuju kemandirian suatu daerah yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan tantangan negara Indonesia di era globalisasi seperti saat ini tidaklah lepas dari perlunya pembentuk daya saing seperti sumber daya manusia yang berkualitas dan sumber daya manusia yang mampu mencari dan mengenal potensi yang dapat dikembangkan, apalagi dengan semakin terbukanya pasar bebas yang memungkinkan produk impor masuk ke daerah-daerah, tentunya usaha-usaha yang dilakukan daerah harus lebih ditingkatkan dan dapat terukur, karena usaha yang potensial disuatu daerah dapat menjadi salah satu kunci daya saing, hal tersebut disebabkan karena potensi ekonomi mampu menunjang daerah tersebut untuk berkembang. Hal tersebut juga diperkuat dengan RKPD Kabupaten Bandung tahun 2016 yang mengatakan bahwa semakin tinggi produktivitas total daerah, nilai tukar petani, pengeluaran konsumsi rumah tangga perkapita maka semakin atraktifnya peningkatan kemampuan daerah, untuk itu diperlukan upaya peningkatan kapasitas aparatur pemerintah di daerah dalam pelaksanaan pengelolaan pendapatan daerah yang didapat dari pengeluaran pemerintah. Daerah pedesaan seperti ruang lingkup kabupaten memang memiliki potensi alam yang luar biasa dan dapat digunakan sebagai produk unggulan yang memiliki daya saing, tapi tidak semua daerah mampu memanfaatkan potensi yang ada. Bahkan ada daerah yang belum sepenuhnya mengetahui potensi yang dimilikinya, padahal pemerintah pusat telah mengalokasikan banyak sekali pengeluaran pemerintah untuk kemajuan daerah yang lebih baik, selain itu setiap daerah pasti memiliki kelembagaan yang dikhususkan untuk mengelola usaha

yang potensial dan juga dibutuhkan peran dari birokrasi serta partisipasi masyarakat sebagai pengolah potensi ekonomi daerah. Dengan begitu kualitas sumber daya manusia sangat dibutuhkan untuk meningkatkan tingkat daya saing daerah.

Menurut Mutuali, *et al* (2018) tidak hanya potensi ekonomi saja yang mampu meningkatkan daya saing, tetapi juga dibutuhkan strategi dari birokrasi dan partisipasi masyarakat dalam mengelola potensi ekonomi, mengingat setiap daerah memiliki potensi dan permasalahan yang berbeda-beda. Dalam hal ini maka dibutuhkan kualitas sumber daya manusia yang mampu berperan untuk meningkatkan tingkat daya saing daerah. Tetapi jika dilihat dari kondisi seperti saat ini, masyarakat kota dinilai lebih unggul dari berbagai hal termasuk dalam hal kualitas sumber daya manusia jika dibandingkan dengan daerah kabupaten. Hal tersebut selaras dengan data yang telah dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) yang menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia masih berada di bawah kualitas sumber daya manusia yang ada di perkotaan. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Mutuali, *et al* (2018) untuk mengukur kualitas sumber daya manusia suatu daerah dapat diukur dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM), semakin tinggi Indeks Pembangunan Manusia (IPM) suatu daerah maka semakin tinggi pula kualitas sumber daya manusia. Berikut gambar 1.3 terkait data perbandingan nilai total Indeks Pembangunan Manusia (IPM) daerah kabupaten dan kota di Indonesia tahun 2014 sampai 2017 :



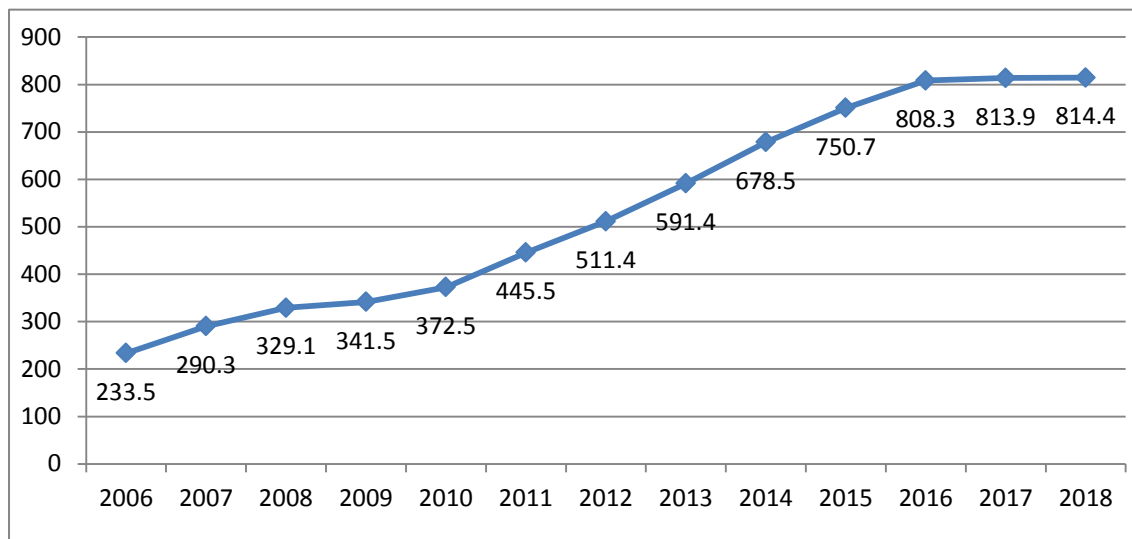
Sumber : Badan Pusat Statistik, 2018 (Data Diolah Penulis)

Gambar 1.3 Perbandingan Nilai Total Indeks Pembangunan Manusia Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia Tahun 2014 sampai Tahun 2017

Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa rata-rata Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menurut kabupaten/kota di Indonesia tahun 2014 sampai 2017 tiap tahunnya mengalami peningkatan. Dari data tersebut juga dapat dilihat terdapat perbedaan yang signifikan antara rata-rata Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di daerah kabupaten dengan rata-rata Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di perkotaan. Dari sinilah dapat terlihat terdapat ketimpangan kualitas sumber daya manusia antara daerah kabupaten dengan daerah perkotaan, padahal sumber daya manusia merupakan pelaku utama dari kegiatan ekonomi. Selain itu, pemerintah pusat juga telah mengalokasikan banyak pengeluaran pemerintah yang dikhususkan untuk pembangunan daerah dan telah tercantum pada Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004.

Prioritas pemerintah dalam mempercepat dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah yang baik dan berdaya saing juga tidak terlepas dari dukungan tata kelola dan sinergi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah pusat di negara berkembang seperti Indonesia memang memiliki peran penting dalam mempercepat pembangunan ekonomi terutama pembangunan ekonomi daerah yang memiliki peran penting untuk pembangunan nasional. Berbagai kebijakan telah dilakukan untuk pencapaian tujuan pembangunan ekonomi. Kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah adalah kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal merupakan kebijakan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap penerimaan dan pengeluaran dalam mencapai stabilitas perekonomian secara umum dan peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Menurut Merri, *et al* (2012) dalam penelitiannya menyebutkan bahwa perubahan tingkat dan komponen anggaran pemerintah baik pajak maupun pengeluaran pemerintah dapat mempengaruhi tingkat aktivitas ekonomi dan pertumbuhan ekonomi di daerah. Pengeluaran pemerintah merupakan bagian dari kebijakan fiskal dan tindakan pemerintah untuk mengatur jalannya perekonomian dengan cara menentukan besarnya Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk nasional dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk daerah atau regional. Berikut data Realisasi Pengeluaran Pemerintah Kabupaten atau kota dari tahun 2006 hingga 2018 :



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2019

Gambar 1.4 Total Realisasi Pengeluaran Pemerintah Daerah Untuk Pembangunan di Indonesia Tahun 2006 sampai 2018 (Dalam Triliun Rupiah)

Berdasarkan data yang telah dipublikasikan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) menyebutkan bahwa total realisasi pengeluaran pemerintah yang digunakan untuk pembangunan tiap tahunnya mengalami peningkatan mulai dari tahun 2006 sebesar Rp. 233,5 Triliun Rupiah hingga tahun 2018 meningkat menjadi sebesar Rp. 814.4 Triliun Rupiah. Hal ini mengindikasikan semakin membaiknya alokasi dana pengeluaran pemerintah untuk pembangunan daerah. Selain itu seperti yang kita ketahui dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2019 pemerintah telah mengalokasikan banyak sekali jenis pengeluaran pemerintah daerah untuk setiap bidang yang mampu meningkatkan pembangunan daerah diantaranya yaitu belanja daerah untuk pembangunan Infrastruktur, biaya pembangunan untuk kemajuan bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi hingga biaya untuk keperluan operasional

pemerintah sendiri yang nantinya akan ikut berkontribusi terhadap pembangunan nasional.

Seluruh kabupaten yang berada di Indonesia dapat dipastikan telah menerima anggaran pengeluaran pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan ekonomi dan peningkatan pertumbuhan ekonomi di daerah. Tetapi masih ada beberapa fenomena yang mengatakan bahwa pengelolaan anggaran pemerintah belum bisa dikatakan optimal untuk peningkatan pembangunan daerah yang berdaya saing. Bahkan tingkat kesejahteraan di kabupaten hingga tahun 2018 belum mampu dikatakan seimbang dengan daerah perkotaan. Padahal pemerintah daerah telah berusaha menyeimbangkan antara pembangunan daerah kabupaten dengan daerah perkotaan.

Dari pemaparan diatas penulis tertarik untuk menganalisis “Dampak pengeluaran pemerintah menurut fungsi pendidikan, kesehatan, ekonomi, perumahan dan fasilitas umum terhadap daya saing daerah kabupaten di Indonesia tahun 2015 hingga tahun 2018”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana dampak pengeluaran pemerintah menurut fungsi pendidikan terhadap daya saing daerah kabupaten di Indonesia tahun 2015-2018 ?

- b. Bagaimana dampak pengeluaran pemerintah menurut fungsi kesehatan terhadap daya saing daerah kabupaten di Indonesia tahun 2015-2018 ?
- c. Bagaimana dampak pengeluaran pemerintah menurut fungsi ekonomi terhadap daya saing daerah kabupaten di Indonesia tahun 2015-2018 ?
- d. Bagaimana dampak pengeluaran pemerintah menurut fungsi perumahan dan fasilitas umum terhadap daya saing daerah kabupaten di Indonesia tahun 2015-2018 ?

1.3 Tujuan

Berdasarkan latar belakang, dan rumusan masalah yang dipaparkan diatas, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui dampak pengeluaran pemerintah menurut fungsi pendidikan terhadap daya saing daerah kabupaten di Indonesia tahun 2015-2018 ?
- b. Untuk mengetahui dampak pengeluaran pemerintah menurut fungsi kesehatan terhadap daya saing daerah kabupaten di Indonesia tahun 2015-2018 ?
- c. Untuk mengetahui dampak pengeluaran pemerintah menurut fungsi ekonomi terhadap daya saing daerah kabupaten di Indonesia tahun 2015-2018 ?
- d. Untuk mengetahui dampak pengeluaran pemerintah menurut fungsi perumahan dan fasilitas umum terhadap daya saing daerah kabupaten di Indonesia tahun 2015-2018 ?

1.4 Manfaat

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah, dan tujuan penelitian yang dipaparkan diatas, maka penelitian ini memiliki tiga manfaat umum yaitu :

a. Manfaat Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah untuk lebih dapat mengelola dan mengalokasikan pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi dan infrastruktur terhadap daya saing daerah kabupaten di Indonesia.

b. Manfaat Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan menambah pendapatan masyarakat dari kegiatan ekonomi yang berdaya saing.

c. Manfaat Bagi Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referenesi dan media pengembangan ilmu pengetahuan dibidang perencanaan pembangunan yang dapat dikembangkan lebih lanjut dalam penelitian-penelitian berikutnya.