

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Era reformasi merupakan titik tolak perubahan kebijakan desentralisasi di Indonesia ke arah yang nyata. Reformasi juga memberikan hikmah yang sangat besar kepada daerah-daerah untuk menikmati otonomi daerah. Dengan otonomi daerah maka kebijakan-kebijakan suatu daerah yang selama ini tersimpan akan dapat terlaksana sesuai dengan prosedur kebijakan yang telah ditetapkan.

Kebijakan otonomi daerah diyakini memberikan peluang bagi daerah untuk lebih maju. Namun demikian, oleh sebagian kalangan kebijakan ini dianggap dimulai terlalu cepat. Pelaksanaan desentralisasi dianggap sebagai pendekatan yang mengejutkan karena pendeknya waktu persiapan untuk setiap wilayah yang cukup besar dengan kondisi geografis yang cukup menyulitkan. Hal ini bisa berarti kebijakan otonomi ini dimulai justru pada saat daerah mempunyai tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda satu dengan lainnya.

Dalam pelaksanaannya kelihatannya sederhana, namun mengandung pengertian yang cukup rumit karena didalamnya juga terkandung pendewasaan politik daerah, pemberdayaan masyarakat dan sekaligus bermakna men-sejahterakan rakyat. Sebab bagaimanapun juga tuntutan pemerataan, tuntutan keadilan yang sering dilancarkan baik menyangkut ekonomi maupun politik akan menjadi relatif dan dilematis apabila tergantung pada tinjauan perspektif yang berbeda antara pemerintah daerah maupun pemerintah pusat sudah dipandang cukup merata, tetapi perspektif daerah meninjau lain menganggap bahwa hasil

dari sumber-sumber kekayaan daerah ditarik ke pusat jauh tidak seimbang dengan hasil yang diberikan ke daerah.

Pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat bukan hanya terkait dengan pembiayaan, tetapi juga terkait dengan kemampuan pengelolaan daerah. Terkait dengan hal itu, pemerintah daerah diharapkan semakin mendekatkan diri dalam berbagai kegiatan pelayanan publik guna meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Seiring dengan semakin tingginya tingkat kepercayaan, diharapkan tingkat partisipasi (dukungan) publik terhadap pemerintah daerah juga semakin tinggi. Hakekat dari otonomi daerah adalah adanya kewenangan yang lebih besar dalam urusan maupun pengelolaan daerah termasuk didalamnya pengelolaan keuangan.

Pengelolaan keuangan daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten mengalami perubahan yang sangat berarti seiring dengan diterapkannya otonomi daerah sejak awal tahun 2001. Hal ini ditandai dengan di berlakukannya UU yang menyangkut otonomi daerah yaitu UU No.22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (dalam perkembangan kedua regulasi ini diperbaharui dengan UU No.32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004).

Implementasi dari kebijakan tersebut, pemerintah daerah dituntut mampu menciptakan sistem manajemen yang mampu mendukung operasional pembangunan daerah. Salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati yaitu dana alokasi umum (DAU) yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan untuk pemerataan kemampuan keuangan

antar daerah untuk membiayai belanja daerah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) merupakan instrument kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah.

Sebagai instrument kebijakan, APBD merupakan indikator penting dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan APBD hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan aktivitas yang menjadi referensi daerah yang bersangkutan. Dalam pembangunan daerah jika proses penyelenggara atau penyusun dan pelaku APBD berjalan efektif dan efisien maka diharapkan berbagai program pembangunan daerah, khususnya pembangunan ekonomi dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

Indikator untuk melihat kondisi pembangunan ekonomi suatu daerah adalah dengan menggunakan produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yaitu mengukur nilai barang dan jasa yang dihasilkan oleh suatu daerah dalam periode satu tahun. Tingkat pertumbuhan ekonomi Jawa Timur sebagai salah satu indikator keberhasilan perekonomian daerah yang ditunjukkan melalui perkembangan PDRB tiap tahunnya, dimana PDRB merupakan dasar pengukuran atas nilai tambah yang ditimbulkan oleh adanya aktivitas ekonomi suatu daerah. PDRB dapat menggambarkan kemampuan daerah dalam mengelolah sumber daya alam yang dimiliki menjadi suatu proses produksi.

Dalam perekonomian daerah, perkembangan produk domestik regional bruto (PDRB) mengidentifikasi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan di suatu daerah dalam mendorong peningkatan output daerahnya. Dalam upaya untuk meningkatkan PDRB setiap tahunnya, yang pada akhirnya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerahnya. Sedangkan pembangunan ekonomi daerah dapat diartikan sebagai proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber-sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan pekerjaan dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi di dalam wilayah tersebut (Arsyad, 1999).

Berdasarkan penjelasan di atas maka kinerja pembangunan daerah secara langsung atau tidak langsung dipengaruhi untuk kemampuan dan efektifitas pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya keuangan untuk membiayai proses pembangunan daerah. Pemerintah dituntut mampu membelanjakan keuangan untuk membiayai aktifitas pembangunan sedemikian rupa sehingga mampu menghasilkan kinerja pembangunan tinggi pula. Kebijakan pemerintah daerah membelanjakan sumber daya keuangan tersebut tercermin dalam APBD, khususnya di komponen pengeluaran pemerintah.

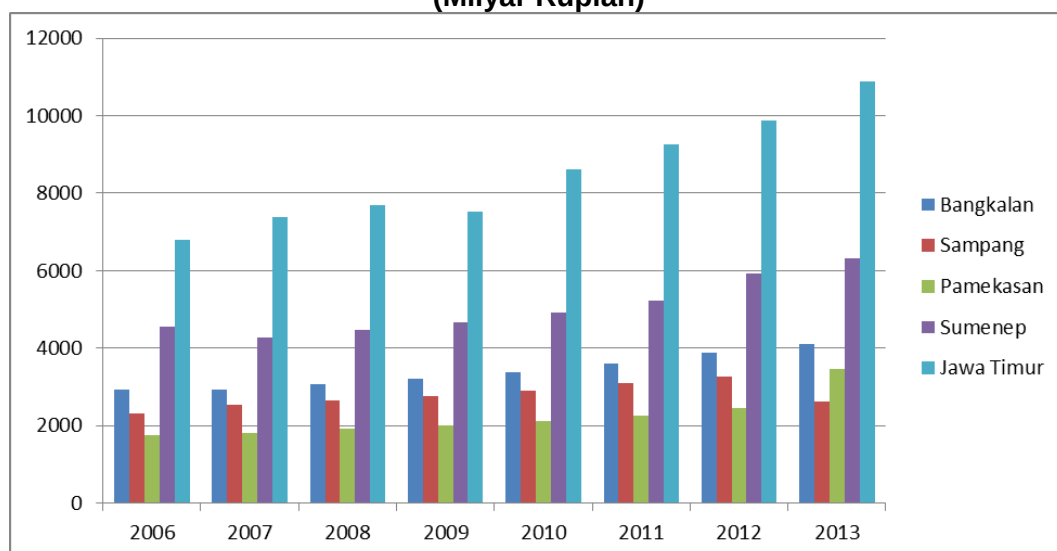
Dalam komponen pengeluaran pemerintah, terdapat istilah belanja langsung dan tidak langsung. Belanja langsung adalah bahwa input atau (alokasi belanja) yang ditetapkan dapat diukur dan di perbandingkan dengan output yang dihasilkan. Sementara itu belanja tidak langsung pada dasarnya merupakan belanja yang digunakan secara bersama-sama untuk melaksanakan seluruh program atau kegiatan unit kerja. Anggaran belanja tidak langsung dalam satu tahun anggaran harus dialokasikan kesetiap program atau kegiatan yang akan

dilaksanakan dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Pengalokasian belanja tidak langsung dapat dilakukan dengan dua cara yaitu alokasi rata-rata sederhana yaitu metoda alokasi anggaran belanja tidak langsung ke setiap kegiatan non investasi dengan cara membagi jumlah anggaran yang dialokasikan dengan jumlah kegiatan non investasi sedangkan yang kedua alokasi bobot belanja langsung yaitu metode alokasi anggaran belanja tidak langsung ke setiap kegiatan non investasi berdasarkan besarnya bobot (nilai relatif) belanja langsung dari kegiatan non investasi yang bersangkutan.

Kegiatan pengeluaran belanja tidak langsung merupakan salah satu alternatif yang dapat merangsang kesinambungan serta konsistensi pembangunan di daerah secara keseluruhan menuju tercapainya sasaran yang telah disepakati bersama. Oleh sebab itu, kegiatan rutin yang akan dilaksanakan salah satu aspek yang menentukan keberhasilan pembangunan di daerah. Pengeluaran belanja tidak langsung adalah anggaran belanja pemerintah yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan tugas umum pemerintah sehari-hari (tidak ada hubungan dengan program dan kegiatan yang mempunyai target kinerja). Sejak tahun 2006, terjadi perubahan format APBD, dimana pengeluaran pemerintah kini digolongkan menjadi dua yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung. Pada permendagri no. 13 tahun 2006, di jelaskan bahwa anggaran rutin diterjemahkan ke belanja tidak langsung. Pengeluaran belanja tidak langsung antara lain belanja pegawai, belanja bunga dan belanja subsidi. Pengeluaran belanja tidak langsung terdapat dalam realisasi APBD yang disediakan oleh BPS dan dinyatakan dalam bentuk rupiah sedangkan belanja langsung melingkupi sebagai berikut belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

Pulau Madura adalah bagian Propinsi Jawa Timur dengan kondisi perekonomian yang relatif tertinggal dibandingkan sub wilayah lainnya. Hal ini ditunjukkan dengan rendahnya nilai PDRB empat kabupaten yang ada di Madura di bandingkan dengan kabupaten/kota lainnya di Jawa Timur. Gambaran tentang perkembangan pertumbuhan ekonomi di empat kabupaten di Pulau Madura dibandingkan dengan rata-rata kabupaten/kota lainnya di Provinsi Jawa Timur dapat dilihat pada Gambar 1.1.

Gambar 1.1
PDRB Empat Kabupaten di Pulau Madura dan Kabupaten/Kota se Jawa Timur
Atas Dasar Harga Konstan 2000 Tahun 2006-2013
(Milyar Rupiah)



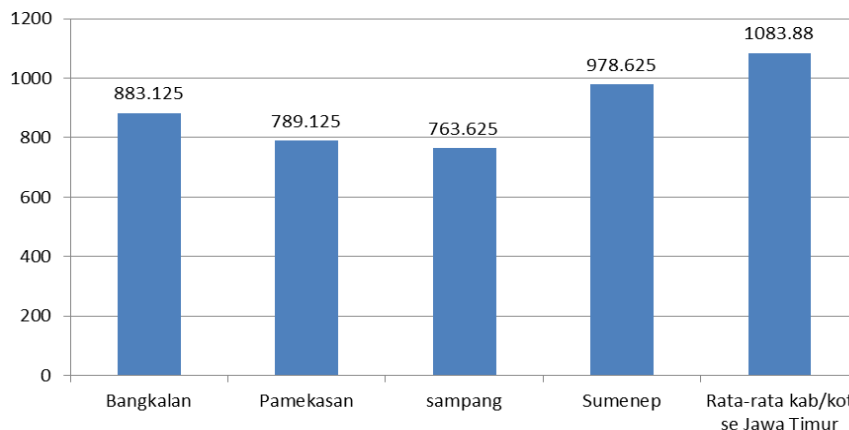
Sumber : PDRB Kabupaten/Kota se Jawa Timur, BPS Jatim, Tahun 2006-2013

Berdasarkan Gambar 1.1 dapat dilihat bahwa perbandingan pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) empat Kabupaten di Pulau Madura dan kabupaten/kota se Jawa Timur tahun 2006 sampai 2013 menunjukkan hasil yang meningkat. Dari tahun ke tahun jumlah PDRB dari masing-masing Kabupaten di Madura dan kabupaten/kota se Jawa Timur mengalami kenaikan. Pada empat kabupaten di Pulau Madura nilai PDRB tertinggi terdapat pada Kabupaten Sumenep sebesar 2.927,74 milyar rupiah

pada tahun 2006 dan tahun 2013 meningkat sebesar 6.319,87 milyar rupiah. Sedangkan kabupaten lainnya memiliki jumlah yang kecil walau dari tahun ke tahun mengalami kenaikan yaitu seperti Kabupaten Pamekasan yang memiliki jumlah PDRB sebesar 1.764,92 milyar rupiah tahun 2006 dan 2.607,10 milyar rupiah pada tahun 2013. Jumlah PDRB kabupaten/kota se Jawa Timur juga mengalami peningkatan tiap tahunnya. Pada tahun 2006 rata-rata PDRB kabupaten/kota se Jawa Timur memiliki jumlah sebesar 6807,48 milyar rupiah, sedangkan tahun 2013 meningkat sebesar 10872,41 milyar rupiah. Selain kecenderungan peningkatan PDRB di seluruh wilayah di Provinsi Jawa Timur, Gambar 1.1 juga memperlihatkan bahwa PDRB seluruh kabupaten di Pulau Madura berada jauh di bawah rata-rata kabupaten/kota se Jawa Timur.

Kondisi pengeluaran pemerintah empat Kabupaten di pulau Madura yang dilihat dari APBD nya juga relatif rendah dibandingkan rata-rata pengeluaran pemerintah kabupaten/kota se Jawa Timur lainnya. Kecilnya pengeluaran tersebut atau relatif kecilnya pendapatan daerah tentu tidak terlepas dari rata-rata pengeluaran pemerintah empat kabupaten di Pulau Madura dibandingkan dengan rata-rata pengeluaran kabupaten/kota se Jawa Timur.

Gambar 1.2
Rata-Rata Pengeluaran Pemerintah Empat Kabupaten di Pulau Madura dan Kabupaten/Kota Se Jawa Timur Tahun 2006-2013



Sumber : Pengeluaran Pemerintah Empat Kabupaten di Pulau Madura dan Kabupaten/Kota Se Jawa Timur, BPS Jatim, Tahun 2006-2013

Berdasarkan Gambar 1.2 dapat dilihat bahwa rata-rata pengeluaran pemerintah empat kabupaten di Pulau Madura dan kabupaten/kota se Jawa Timur tahun 2006 sampai 2013 menunjukkan adanya perbedaan rata-rata dari keempat kabupaten di Pulau Madura dan kabupaten/kota se Jawa Timur. Pada empat kabupaten di Pulau Madura nilai rata-rata pengeluaran pemerintah tertinggi terdapat pada Kabupaten Sumenep sebesar 978,625 milyar rupiah dari tahun 2006 sampai 2013. Sedangkan di kabupaten/kota se Jawa Timur memiliki jumlah rata-rata sebesar 1083,88 milyar rupiah dari tahun 2006 sampai 2013. Gambar 1.2 juga memperlihatkan bahwa rata-rata pengeluaran pemerintah empat kabupaten di Pulau Madura berada relatif jauh dibawah rata-rata pengeluaran pemerintah kabupaten/kota se Jawa Timur.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis ingin meneliti sejauh mana pengeluaran pemerintah yang meliputi belanja langsung dan belanja tidak langsung berpengaruh terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)” dengan studi kasus empat kabupaten di Pulau Madura.

1.2 Perumusan Masalah

Dari latar belakang yang diuraikan diatas, maka perlu dibuat rumusan masalah agar pelaksanaan penelitian dapat terlaksana secara terarah. Selain itu, perumusan masalah ini diperlukan sebagai suatu cara untuk mengambil keputusan dari akhir penulisan skripsi ini. Adapun yang menjadi perumusan masalah yang dimaksud adalah:

1. Seberapa besar Pengaruh Belanja Tidak Langsung Terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), empat Kabupaten di Pulau Madura?
2. Seberapa besar Pengaruh Belanja Langsung Terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), empat kabupaten di Pulau Madura?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh variabel pengeluaran belanja tidak langsung terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), empat Kabupaten di Pulau Madura.
2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh variabel pengeluaran belanja langsung terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), empat kabupaten di Pulau Madura.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat praktis, diharapkan dapat digunakan sebagai bahan perbandingan atau gambaran bagi penerapan kebijakan serupa di daerah lain.
2. Manfaat ilmiah, diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan atau kerangka pemikiran bagi penelitian sejenis di masa yang akan datang.