

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Program pembangunan harus tetap dilaksanakan oleh pemerintah, terutama yang menyangkut kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut mengharuskan pemerintah daerah berupaya untuk menggali dan mengembangkan sumber daya yang ada di setiap daerahnya. Hal ini sejalan dengan kebijakan Pemerintah di Indonesia tentang Otonomi Daerah yang mulai di laksanakan secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001 (Oktafianto,2007).

Kebijakan tentang Otonomi Daerah ini merupakan kebijakan yang dipandang demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintah yang sesungguhnya. Tujuan otonomi adalah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan pada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dengan daerah serta antar-daerah. Kemandirian keuangan daerah bisa dilihat melalui kemampuan keuangan daerah dalam mengelola keuangannya diterapkan dalam APBD yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan yang dilakukannya.

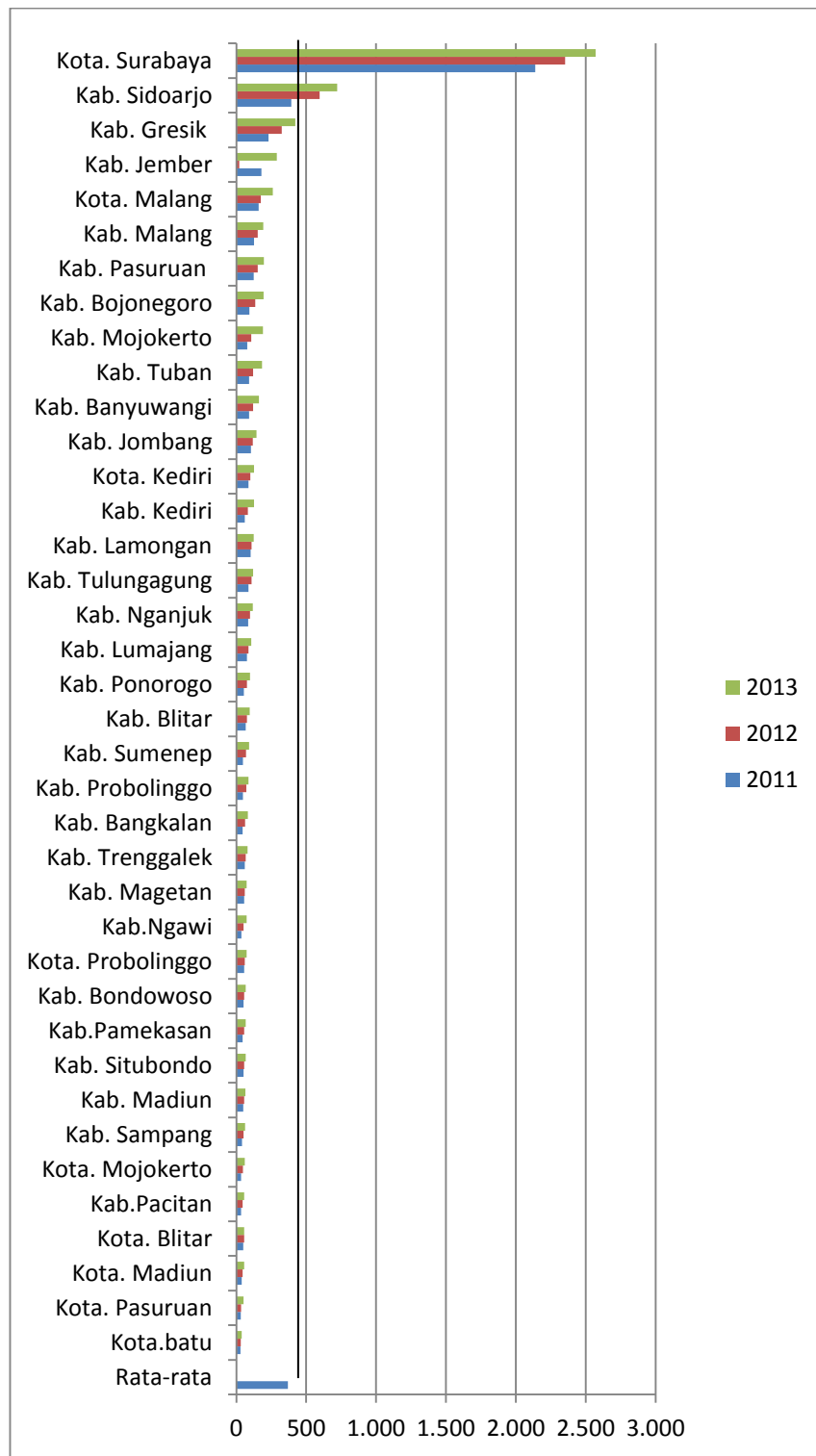
Halim (2001) menjelaskan dua ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah. Pertama, kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri yang cukup untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Daerah dituntut untuk mampu meningkatkan kemampuan keuangan daerahnya dan menurunkan ketergantungan kepada pemerintah pusat, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah.

Dua indikator kemandirian keuangan daerah adalah Derajat Desentralisasi Fiskal dan Kemandirian Keuangan Daerah. Derajat desentralisasi fiskal adalah tingkat kemandirian daerah untuk membiayai kebutuhan daerahnya sendiri tanpa menggantungkan diri dengan pemerintah pusat. Sedangkan kemandirian keuangan daerah adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan keuangan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatannya. Tingkat kemandirian daerah dapat dilihat dari dua sisi yaitu sisi penerimaan dan sisi pengeluaran daerah.

Jawa Timur terdiri dari 38 kabupaten dan kota, di mana sebagian besar kabupaten dan kota memiliki besaran pendapatan asli daerah yang lebih kecil dari rata-rata pendapatan asli daerah kabupaten atau kota di Provinsi Jawa Timur. Gambar 1.1 menjelaskan bahwa hanya 3 kabupaten atau kota saja yang memiliki pendapatan asli daerah tinggi yaitu kota Surabaya, kabupaten Sidoarjo, dan kabupaten Gresik.



Sumber: [www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id) Rabu 3 Desember 2014

**Gambar 1.1**  
**Rata-rata PAD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, Tahun 2011-2013**  
**(Rp.Milyar)**

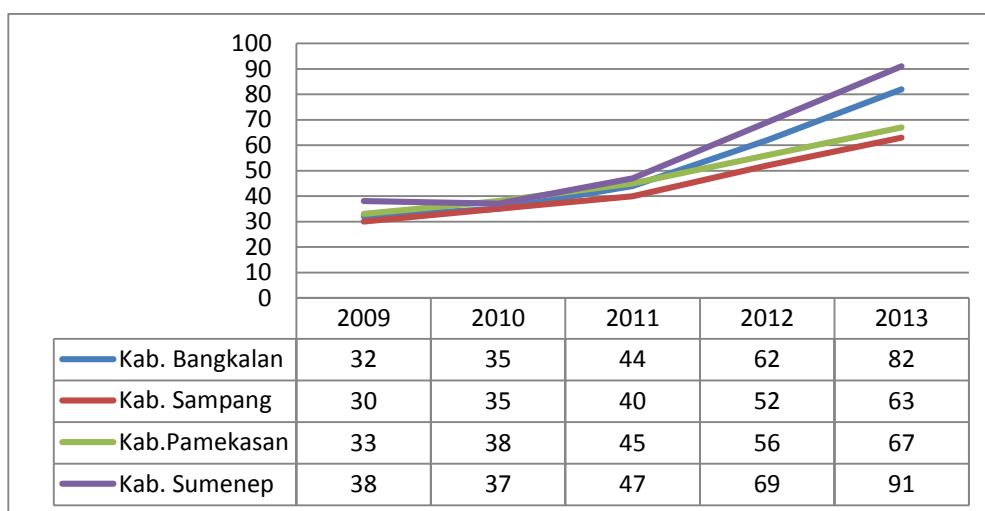
Dilihat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) di kabupaten atau kota Provinsi Jawa Timur rata-rata PAD pada kabupaten atau kota dalam 3 tahun 2011-2013 sebesar Rp. 369 milyar, pada tahun 2011 rata-rata Rp.137 milyar dan tahun 2012 meningkat sebesar Rp. 165 sedangkan pada tahun 2013 mengalami peningkatan yang lebih tinggi dari tahun tahun sebelumnya yaitu sebesar Rp. 201 milyar. Tetapi meskipun tinggi banyak kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur yang masih dibawah rata-rata.

Diantara 38 kabupaten dan kota yang sudah mampu diatas rata rata pada tahun 2013 ialah Kota Surabaya yang paling tinggi sebesar Rp. 2.570 milyar, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Gresik, Kabupaten Jember, dan Kota Malang. Untuk tahun 2012 juga sama pada tahun tersebut kabupaten maupun kota di Jawa Timur yang diatas rata-rata sama halnya pada tahun 2013. Sedangkan pada tahun 2011 yang diatas rata-rata Kabupaten Gresik, Kabupaten Jember, Kabupaten Sidoarjo, Kota Malang dan Kota Surabaya.

Pulau Madura terdiri atas 4 Kabupaten yaitu Kabupaten Bangkalan, Sampang, Pamekasan dan Sumenep di mana PAD seluruh kabupaten tersebut masih dalam kategori rendah diantara kabupaten atau kota di Jawa Timur lainnya. Tabel 1.2 menunjukkan perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di 4 Kabupaten yang ada di Pulau Madura pada tahun 2010-2013

Kabupaten Bangkalan merupakan salah satu kabupaten yang berada di Provinsi Jawa Timur dan terletak di Pulau Madura di mana kabupaten tersebut adalah daerah otonom yang juga belum mampu memberikan pendapatan asli daerah cukup besar. Kabupaten Bangkalan menempati peringkat ke 16 terendah dari 38 kabupaten dan kota di Jawa Timur pada tahun 2013 sebesar Rp. 83,2 milyar dibandingkan daerah lain (Gambar 1.1).

Kabupaten Bangkalan mengalami peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada kurun waktu 2009-2013. Jika di bandingkan Pulau Madura Kabupaten Bangkalan pada tahun 2009 menempati urutan ke 3 setelah Kabupaten Sumenep dan Kabupaten Pamekasan tetapi pada tahun 2012 Kabupaten Bangkalan menempati urutan nomer 2 tertinggi setelah Kabupaten Sumenep. Tingkat pendapatan asli daerah antara kabupaten di Pulau Madura (kabupaten Bangkalan, Sampang, Pamekasan dan Sumenep), Kabupaten Sumenep memiliki pendapatan asli daerah paling tinggi. Setelah Kabupaten Sumenep baru Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Pamekasan dan Kabupaten Sampang (Gambar 1.2), dimana 4 Kabupaten tersebut mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Walaupun demikian, sejak tahun 2012 terlihat bahwa kabupaten Bangkalan mampu meningkatkan pendapatan asli daerahnya sehingga melebihi kabupaten Pamekasan.



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

**Gambar 1.2**  
**Perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di 4 Kabupaten Pulau**  
**Madura, Tahun 2009-2013 (Rp.Milyar)**

**Tabel 1.1**  
**Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD)**  
**4 Kabupaten di Pulau Madura**  
**Tahun 2010-2013**

| Kab/Kota       | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   |
|----------------|--------|--------|--------|--------|
| Kab. Bangkalan | 9,6 %  | 24,4 % | 42,7 % | 30,8 % |
| Kab. Sampang   | 15,2 % | 15,3 % | 29 %   | 20,5 % |
| Kab.Pamekasan  | 14,1 % | 19,7 % | 22,9 % | 20,6 % |
| Kab. Sumenep   | -1 %   | 24,8 % | 47,2 % | 30,5 % |

Sumber : [www.djpk.depkeu.co.id](http://www.djpk.depkeu.co.id), diolah.

Tabel 1.1 menjelaskan bahwa tingkat pertumbuhan mengalami fluktuasi dari tahun 2010-2013. Ada 4 Kabupaten yaitu Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan dan Kabupaten Sumenep tetapi yang mengalami fluktuasi hanya kabupaten Sampang dan Pamekasan sedangkan kabupaten Bangkalan dan Sumenep setiap tahunnya mengalami peningkatan.

Pertumbuhan pendapatan asli daerah yang paling tinggi tahun 2013 terjadi pada Kabupaten Bangkalan sebesar 30,8% jika di bandingkan kabupaten-kabupaten lain yang ada di pulau Madura. Kabupaten Bangkalan termasuk pertumbuhan yang meningkat pada setiap tahunnya, peningkatan dan pertumbuhan pada tahun 2013 hampir sama tingginya dengan kabupaten Sumenep yang hanya berselisih 2% sedangkan pada tahun sebelumnya lebih tinggi pertumbuhan di kabupaten Sumenep yaitu 47,2%.

Peroux (1955) dan Hirscham (1958) menyatakan bahwa konsep *growth pole*, atau kutub pertumbuhan dimana pengembangan wilayah penopong (*hinterland*) digeser oleh pusat metropolitan yang berkembang dan meluas. Kabupaten Bangkalan terpusat dititik tumbuh atau wilayah penopong (*hinterland*) karena berdekatan dengan Kota Surabaya dimana Kota Surabaya terkenal dengan Kota Metropolitan sehingga Kabupaten Bangkalan seharusnya bisa

membuka lapangan pekerjaan sehingga menyebabkan banyak pengusaha tertarik untuk berlokasi di Kabupaten Bangkalan sebagai hinterland Kota Surabaya.

Sedangkan akses utama yang paling dekat ke kota Surabaya ialah Kabupaten Bangkalan, Surabaya merupakan pusat kegiatan pemerintahan dan ekonomi, Dari pada kabupaten kabupaten lain yang ada pada pulau Madura. Sehingga akan bisa mempermudah jalannya perekonomian untuk menghubungkan ke daerah-daerah lain apalagi setelah adanya jembatan Suramadu seharusnya bisa lebih mengembangkan potensi-potensi yang ada pada kabupaten Bangkalan dan juga untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Dalam 5 tahun sejak tahun 2009-2013 pendapatan asli daerah pada Kabupaten Bangkalan mengalami peningkatan setiap tahunnya, meskipun belum bisa menyamai pendapatan asli daerah di Kabupaten Sumenep. Posisi Kabupaten Bangkalan jika dibandingkan dengan 3 Kabupaten lainnya seperti Kabupaten Sampang, Pamekasan, dan Sumenep, Kabupaten Bangkalanlah yang merupakan hinterland terdekat Surabaya yang mana hanya mampu mendorong pertumbuhan ekonomi termasuk pendapatan asli daerahnya. Berdasarkan hal itu apakah peningkatan pertumbuhan di Kabupaten Bangkalan tersebut searah dengan kemampuan kemandirian keuangan daerah baik dari sisi penerimaan maupun dari sisi pengeluaran.

Penyelenggaraan suatu pemerintahan sangat penting, Karena pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa sumber daya yang cukup. Untuk memberikan pelayanan pembangunan dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui

secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga perlu adanya strategi untuk melihat dan memanfaatkan potensi-potensi yang ada pada suatu daerah.

Suatu daerah otonom diharapkan mampu atau mandiri di dalam membiayai kegiatan pemerintah daerahnya dengan Pendapatan Asli Daerah harus menjadi bagian yang terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah. Oleh karena itu, sudah sewajarnya apabila PAD dijadikan salah satu variabel penting dalam mengukur tingkat kemandirian dalam menghadapi otonomi daerah sementara itu, seperti yang di bahas sebelumnya indikator tingkat kemandirian keuangan daerah yang menggunakan variabel pendapatan asli daerah adalah derajat desentralisasi fiskal dan tingkat kemandirian keuangan.

## **1.2 Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, maka rumusan masalah yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar derajat desentralisasi fiskal di Kabupaten Bangkalan pada tahun 2009-2013?
2. Seberapa besar tingkat kemandirian keuangan di Kabupaten Bangkalan pada tahun 2009-2013?

## **1.3 Tujuan penelitian**

Sesuai dengan latar belakang dan permasalahan yang telah diuraikan maka tujuan yang hendak dicapai sehubungan dengan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui seberapa besar derajat desentralisasi fiskal di Kabupaten Bangkalan.

2. Untuk mengetahui tingkat kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Bangkalan.

#### **1.4 Manfaat penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masing-masing pihak sebagai berikut

1. Bagi peneliti sendiri, permasalahan ini akan menjadi jawaban atas permasalahan yang ingin diketahui dan menjadi tambahan pengetahuan
2. Bagi pemerintah kabupaten Bangkalan, penelitian ini diharapkan menjadi bahan informasi tambahan dalam mengambil sebuah kebijakan dan menyangkut keuangan daerah serta kinerja ekonomi

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan gambaran yang menyeluruh dan memedeudahkan dalam pemahaman skripsi ini, maka disusunlah sistematika penulisan dalam penelitian ini sebagai berikut:

**BAB I** : Pendahuluan

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian dan sistematika penulisan penulisan skripsi.

**BAB II** : Tinjauan Pustaka

Bab ini menguraikan konsep-konsep dan teori-teori yang mendasari permasalahan yang telah dirumuskan. Disamping itu bab ini juga menyampaikan sejumlah penelitian terdahulu yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti dalam skripsi ini.

**BAB III** : Metode Penelitian

Bab ini terdiri dari metode penelitian yang didalamnya memuat pendekatan penelitian yang digunakan, definisi operasional variable, jenis dan sumber data, prosedur pengumpulan data dan teknik analisis.

#### BAB IV : Hasil dan Pembahasan

Bab ini berisi tentang hasil dari perhitungan dan akan menjawab permasalahan yang dingkat dalam penulisan skripsi ini berdasarkan perhitungan dan landasan teori yang relevan.

#### BAB V : Kesimpulan dan Saran

Bab ini mengemukakan simpulan hasil penelitian dan saran yang diajukan oleh penulis berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh.