

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan ekonomi daerah pasca bergulirnya desentralisasi tahun 2001 yang diwujudkan dalam otonomi daerah hingga saat ini semakin berkembang setiap tahun. Transfer dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat ke daerah-daerah memacu semangat dan motivasi seluruh elemen daerah terutama pemerintah daerah sebagai pembuat kebijakan (*decision makers*) untuk melaksanakan pembangunan demi tercapainya kesejahteraan masyarakat di daerah. Syarat utama bagi pembangunan ekonomi ialah bahwa proses pertumbuhannya harus bertumpu pada kemampuan perekonomian di dalam negeri. Hasrat untuk memperbaiki nasib dan prakarsa untuk menciptakan kemajuan material harus muncul dari warga itu sendiri. Seiring dengan berlakunya otonomi daerah di Indonesia maka perencanaan pembangunan di daerah harus direncanakan dengan baik. Pembangunan akan berjalan dengan baik apabila rencana penganggaran pembangunan dilakukan dengan cermat yang ditopang oleh sumber-sumber pendapatan daerah yang telah dikelola dengan baik. Salah satu tujuan perencanaan pembangunan yang baik adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan kata lain mengubah kondisi kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik (Jhingan, 2007).

Menurut (Mudrajad 2004) ada tiga masalah pokok yang harus diperhatikan dalam mengukur pembangunan suatu negara atau daerah, yaitu

1) Apa yang terjadi pada tingkat kemiskinan, 2) Apa yang terjadi terhadap pengangguran, dan 3) Apa yang terjadi terhadap ketimpangan dalam berbagai bidang. Ketiga masalah pokok tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan antara satu dan lainnya. Tingginya tingkat kemiskinan dikarenakan banyaknya pengangguran dan kemudian berdampak pada ketimpangan dalam berbagai bidang. Dengan kata lain, apabila salah satu dari tiga hal tersebut mengalami gangguan atau guncangan, maka dua hal yang lainnya juga mengalami dampaknya.

Kemiskinan merupakan masalah yang kompleks dalam suatu daerah atau negara termasuk di Indonesia, kemiskinan merupakan masalah yang bersifat multidimensional dan multisektor. Era otonomi daerah memberikan peluang yang besar bagi daerah untuk berkembang dan maju sesuai dengan kekayaan sumber daya yang terkandung di daerah masing-masing. Namun tak dipungkiri keberlangsungan otonomi daerah masih sangat bergantung dari dana pemerintah berupa dana perimbangan yang selalu ditransfer oleh pemerintah daerah ke seluruh daerah di Indonesia pada setiap tahun anggaran. Anggaran yang ditransfer pemerintah pusat ke daerah akan menjadi sumber anggaran dan belanja yang paling besar dibanding pendapatan asli daerah. Oleh karena itu sudah seharusnya pengelolaan anggaran dan belanja yang disusun dalam berbagai perencanaan pembangunan di daerah pada akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat, antara lain mampu mengurangi tingkat kemiskinan di daerah.

Hal yang penting untuk dilihat adalah sejauh mana pembelanjaan yang dilakukan oleh pemerintah mampu memberikan pengaruh dan dampak pada peningkatan kesejahteraan yang signifikan dari tahun ke tahun. Semangat

otonomi daerah harus mampu memberdayakan segenap potensi yang dimiliki daerah dan masyarakatnya untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemajuan daerah. Pembelanjaan yang dilakukan pemerintah daerah sudah seharusnya mampu mengurangi masalah kesejahteraan yang masih membelit sebagian masyarakat yakni kemiskinan. Pos-pos belanja yang langsung bersentuhan dengan kesejahteraan rakyat harus mendapat perhatian serius dari pemerintah.

Untuk mengatasi keadaan tersebut pemerintah dituntut untuk memikirkan berbagai tindakan yang dapat meningkatkan pendapatan masyarakat untuk mengatasi kemiskinan. Faktor tersebut di antaranya yaitu belanja modal, ukuran pemerintah daerah, *intergovernmental revenue*, dan pendapatan asli daerah.

Faktor yang pertama adalah belanja modal. Menurut Abdul Halim (2004) belanja modal merupakan belanja pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah serta akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi. Belanja modal memiliki karakteristik untuk menunjukkan pertimbangan dalam pengalokasiannya. Pemerolehan aset tetap juga memiliki konsekuensi pada beban dalam operasional dan pemeliharaan pada masa yang akan datang.

Faktor yang kedua adalah ukuran pemerintah daerah. *Size* merupakan suatu nominal untuk mendeskripsikan sesuatu. Ukuran pemerintah daerah yang besar akan memberikan kemudahan kegiatan operasional dengan memberi pelayanan kepada masyarakat yang memadai. Selain itu kemudahan di bidang operasional juga akan memberi kelancaran dalam memperoleh pendapatan yang akan digunakan untuk memajukan daerah (Kusumawardani, 2012).

Faktor yang ketiga adalah *intergovernmental revenue*. Menurut(Patrick, 2007) *intergovernmental revenue* adalah sejumlah pendapatan yang diterima pemerintah daerah yang berasal dari sumber eksternal dan tidak memerlukan adanya pembayaran kembali. *Intergovernmental revenue* biasa dikenal dengan dana perimbangan, dana perimbangan ini merupakan hasil kebijakan pemerintah pusat dibidang desentralisasi fiskal demi keseimbangan fiskal antara pusat dan daerah, yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (pajak dan sumber daya alam), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Faktor keempat yaitu pendapatan asli daerah. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, pemerintah daerah dituntut mampu menggali sumber-sumber keuangan sendiri dalam rangka membiayai penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan yang menjadi kewenangan. Hal ini menandakan bahwa daerah harus berusaha untuk meningkatkan PAD baik meningkatkan penerimaan sumber-sumber PAD yang ada maupun penggalan sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat, karena PAD merupakan tolak ukur bagi daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Semakin tinggi PAD maka semakin besar anggaran belanja terutama dalam pengalokasian belanja untuk kesejahteraan masyarakat sehingga dapat menurunkan tingkat kemiskinan(Suparmoko, 2000).

Kemiskinan merupakan suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang berlaku dalam masyarakat yang

bersangkutan. Kemiskinan terjadi juga karena perbedaan sumber daya serta rendahnya indikator pembangunan manusia (Suliswanto, 2010).

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Tengah angka persentase kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2013 sebesar 14,56%, tahun 2014 sebesar 14,46%, tahun 2015 sebesar 13,58%, tahun 2016 sebesar 13,27%, tahun 2017 sebesar 13,01%. Meskipun terlihat mengalami penurunan tetapi angka persentase dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2017 masih di atas angka persentase kemiskinan nasional yang rata-rata dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2017 berada pada angka rata-rata di atas 10%. Angka persentase kemiskinan Jawa Tengah jika dirata-rata dari tiga periode yaitu sebesar 13,77% yaitu persentase tertinggi dibandingkan dengan DKI Jakarta sebesar 3,78%, Jawa Timur sebesar 12,22% dan Jawa Barat sebesar 9,23%. Dengan demikian program penanggulangan kemiskinan baik di Indonesia maupun di Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu program yang mendesak untuk dilakukan. (Sumber www.bps.go.id).

Beberapa penelitian yang terkait dengan pengaruh terhadap tingkat kemiskinan telah dilakukan, hasilnya masih belum konsisten. Di antaranya adalah hasil penelitian Firmansyah dkk (2015) dalam penelitiannya tentang pengaruh PAD dan dana perimbangan terhadap jumlah penduduk miskin di Kabupaten Banyuwangi tahun 2000-2012 diketahui bahwa PAD dan dana perimbangan berpengaruh negatif signifikan terhadap penduduk miskin di Kabupaten Banyuwangi tahun 2000-2012, berbeda dengan penelitian Hamzah (2009) yang meneliti tentang pengaruh PAD, dana perimbangan, belanja publik, terhadap pertumbuhan ekonomi, kemiskinan dan pengangguran diketahui bahwa PAD dan dana perimbangan tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kemiskinan dan pengangguran. Kemudian penelitian

Santosa (2013) tentang pengaruh PAD dan dana perimbangan daerah terhadap pertumbuhan, pengangguran dan kemiskinan di 33 Provinsi di Indonesia diketahui bahwa PAD dan dana perimbangan berpengaruh terhadap kemiskinan.

Sendouw dkk (2010) dalam penelitiannya tentang pengaruh belanja modal, belanja sosial, dan pertumbuhan ekonomi terhadap tingkat kemiskinan di Kota Manado mendapatkan hasil bahwa belanja modal memiliki pengaruh yang negatif dan signifikan terhadap tingkat kemiskinan di Kota Manado, berbeda dengan penelitian Hasan dan Zikriah (2016) tentang pengaruh belanja modal pemerintah dan produk domestik regional bruto terhadap penduduk miskin di Aceh mendapatkan hasil bahwa belanja modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap penduduk miskin di Aceh.

Manik (2013) penelitiannya tentang pengaruh kemakmuran, ukuran pemerintah daerah, inflasi, *intergovernmental revenue* terhadap kemiskinan, pembangunan manusia dan pertumbuhan ekonomi di 33 Provinsi Indonesia tahun 2008-2011 mendapatkan hasil bahwa ukuran pemerintah daerah dan *intergovernmental revenue* berpengaruh negatif dan signifikan terhadap pembangunan manusia dan kemiskinan. Namun berbeda dengan penelitian Minarsih (2015) penelitiannya tentang pengaruh *size*, *wealth*, *leverage*, dan *intergovernmental revenue* terhadap kemiskinan mendapatkan hasil bahwa *size* dan *intergovernmental revenue* tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kemiskinan.

Dengan adanya inkonsistensi hasil penelitian sebelumnya terkait dengan tingkat kemiskinan, maka peneliti ingin melakukan pengujian lebih

lanjut mengenai pengaruh belanja modal, ukuran pemerintah daerah, *intergovernmental revenue*, dan pendapatan asli daerah terhadap tingkat kemiskinan khususnya di Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini mengacu pada penelitian Putrayuda dkk (2017) yang meneliti mengenai analisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Belanja Modal terhadap pertumbuhan ekonomi serta dampaknya pada tingkat kemiskinan di daerah Kabupaten/Kota Provinsi Riau tahun 2011-2015.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya peneliti mengurangi variabel Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) dengan mengganti variabel tersebut menjadi *intergovernmental revenue* karena DAU dan DBH merupakan bagian dari *intergovernmental revenue*. Jika *intergovernmental revenue* (dana perimbangan) semakin besar maka pengawasan dari pemerintah pusat semakin ketat sehingga akan membuat daerah semakin berhati-hati dalam pelaksanaan program kerja. Dengan demikian, semakin besar *intergovernmental revenue* akan membuat tingkat kemiskinan menurun.

Dalam penelitian ini, peneliti mengurangi variabel pertumbuhan ekonomi karena pertumbuhan ekonomi bisa juga diartikan sebagai kenaikan *Gross Domestic Product* (GDP) atau *Gross National Product* (GNP) selalu diukur dalam konteks nasional dan tidak memandang apakah kenaikan itu lebih besar atau lebih kecil dari tingkat pertumbuhan penduduk atau apakah perubahan struktur ekonomi terjadi atau tidak (Arsyad, 1999) maka peneliti mempunyai kesimpulan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak relevan untuk diteliti dan dikaitkan dengan anggaran pemerintah dan kemiskinan.

Peneliti juga menambah ukuran pemerintah daerah. Ukuran pemerintah daerah dapat menunjukkan seberapa besar pemerintah daerah. Dengan jumlah aset/pegawai/produktifitas yang lebih besar diharapkan dapat melaksanakan program kerja yang lebih baik dari daerah yang lebih kecil (Patrick, 2007). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu juga terletak pada tahun dan objek penelitian. Penelitian ini menggunakan tahun 2013-2017 sedangkan penelitian sebelumnya menggunakan tahun 2011-2015 dan objek penelitian ini di Provinsi Jawa Tengah sedangkan penelitian sebelumnya di Provinsi Riau.

Penelitian ini penting dilakukan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh belanja modal, ukuran pemerintah daerah, *intergovernmental revenue*, dan pendapatan asli daerah dalam upaya menurunkan tingkat kemiskinan. Dengan dilakukan penelitian ini diharapkan bisa berkontribusi bagi upaya menurunkan tingkat kemiskinan dan bisa dijadikan referensi atau bahan acuan pemerintah dalam merumuskan anggaran yang akan difokuskan untuk program-program menurunkan tingkat kemiskinan.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah belanja modal berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan?
2. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan ?
3. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan ?

4. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan ?

C. Batasan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah disampaikan, penelitian dibatasi pada data Belanja Modal, Ukuran Pemerintah Daerah, *Intergovernmental Revenue*, dan Pendapatan Asli Daerah yang ada di LKPD seluruh Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2013- 2017.

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji apakah belanja modal berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan.
2. Untuk menguji apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan.
3. Untuk menguji apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan.
4. Untuk menguji apakah pendapatan asli daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada beberapa pihak antara lain sebagai berikut :

1. Bagi peneliti

Penelitian ini merupakan kesempatan bagi peneliti untuk bisa mendalami kajian, menambah wawasan, pengalaman dan pengetahuan tentang pengaruh belanja modal ukuran pemerintah daerah,

intergovernmental revenue, dan pendapatan asli daerah terhadap tingkat kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah tahun 2013-2017.

2. Bagi akademisi

Penelitian ini diharapkan memberikan informasi dan kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama bidang akuntansi sektor publik.

3. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai bahan masukan, acuan, atau referensi bagi pemerintah di Provinsi Jawa Tengah.

4. Bagi calon peneliti

Penelitian ini bisa dijadikan sebagai acuan untuk penelitian yang akan datang dan diharapkan bisa mengembangkan jumlah variabel dan kerangka pemikirannya.

