

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu asas pembangunan daerah adalah desentralisasi, menurut Ketentuan Umum UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perwujudan dari asas desentralisasi adalah berlakunya otonomi daerah.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang sebenarnya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan

tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional (UU No. 32 Tahun 2004).

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta antara propinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintah daerah (Bratakusumah dan Solihin, 2001 : 169).

Fenomena yang muncul pada pelaksanaan otonomi daerah dari hubungan antara sistem pemerintah daerah dengan pembangunan adalah ketergantungan pemerintah daerah yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Ketergantungan ini terlihat jelas dari aspek keuangan. Pemerintah daerah kehilangan keleluasaan bertindak untuk mengambil keputusan-keputusan yang penting, dan adanya campur tangan pemerintah pusat yang tinggi terhadap pemerintah daerah. Pembangunan daerah terutama fisik memang cukup pesat, tetapi tingkat ketergantungan fiskal antara daerah terhadap pusat sebagai akibat dari pembangunan juga semakin besar. Ketergantungan terlihat dari relatif rendahnya Pendapatan Asli Daerah dan dominannya transfer dari pusat. Adalah ironis, kendati pelaksanaan otonomi menitikberatkan pada Kabupaten/Kota sebagai ujung tombak, namun justru Kabupaten/Kota-lah yang mengalami tingkat ketergantungan yang lebih tinggi dibanding propinsi (Kuncoro, 2004 : 18).

Pembangunan ekonomi daerah merupakan suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakat mengelola sumberdaya-sumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah, dan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut (Arsyad, 1999 : 107).

Tabel 1.1 PDRB Atas Dasar Harga Berlaku dan Atas Dasar Harga Konstan 2000 dan Perkembangan di Kabupaten Kudus Tahun 2001-2006.

Tahun	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku		PDRB Atas Dasar Harga Konstan	
	Nilai (Jutaan Rupiah)	Perubahan (%)	Nilai (Jutaan Rupiah)	Perubahan (%)
2001	9,959,085	25.3	8,429,424	6.1
2002	12,571,672	26.2	8,887,863	5.4
2003	14,323,393	13.9	9,382,289	5.6
2004	16,504,029	15.2	10,198,527	8.7
2005	19,822,794	20.1	10,647,408	4.4
2006	21,417,328	8.0	10,903,735	2.4

Sumber: BPS Kabupaten Kudus, data diolah.

Selama kurun waktu 2001-2006 posisi terendah pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Kudus justru terjadi pada tahun 2006 yang hanya mengalami pertumbuhan sebesar 2,4% dari tahun sebelumnya. Sedangkan bila dilihat berdasarkan nilai PDRB atas dasar harga berlaku, nilai pertumbuhannya hanya sebesar 8%. Akan tetapi, meskipun mengalami penurunan angka pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Kudus tetap menunjukkan pertumbuhan yang positif.

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kudus setelah tahun 2001 yang dilihat dari nilai PDRB mengalami peningkatan, hal ini sejalan dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat yang diberikan kepada daerah berupa pelaksanaan otonomi daerah.

Pengelolaan pemerintah daerah, baik ditingkat propinsi maupun tingkat Kabupaten atau Kota telah memasuki era baru sejalan dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No.33 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dan Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Beberapa alasan mengapa desentralisasi menjadi penting antara lain karena, *Pertama*, semakin langkanya sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah pusat untuk menyelenggarakan pelayanan publik dan pembangunan. *Kedua*, ketergantungan daerah pada pemerintah pusat dalam pelaksanaan pembangunan. *Ketiga*, banyak sumber pendapatan daerah yang besar dikelola oleh pemerintah tingkat propinsi, bahkan pungutan pada level pemerintahan propinsi lebih besar daripada subsidi yang diberikan kepada Kabupaten dan Kota. Sehingga sistem pemerintahan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah (Tambunan, 2006).

Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini dianggap sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional dan internasional diberbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat yang mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. Pelaksanaan otonomi daerah ini diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya masing-masing serta perimbangan keuangan

pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah.

Sejalan dengan meningkatnya kewenangan yang diberikan kepada daerah, melalui otonomi daerah, diharapkan alokasi anggaran daerah akan semakin efisien. Melalui peningkatan efisiensi alokasi anggaran diharapkan mampu menstimulus pertumbuhan ekonomi di daerah. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal diharapkan akan berdampak besar pada berbagai sektor ekonomi, seperti meningkatnya konsumsi, kebutuhan akan jasa perencanaan dan pembangunan, penyerapan buruh, disamping itu juga diharapkan dapat memicu kreativitas dan ide baru oleh para pelaku di daerah. Dengan demikian desentralisasi fiskal dan otonomi daerah akan memberikan dampak yang sangat positif yang berarti meningkatkan kesempatan dan lapangan kerja di daerah.

Realitas hubungan fiskal antara pemerintah pusat-daerah selama ini ditandai dengan kontrol pusat terhadap proses pembangunan di daerah. Hubungan ini jelas terlihat dari rendahnya proporsi Pendapatan Asli Daerah terhadap total pendapatan daerah dibanding besarnya subsidi yang diberikan dari pemerintah pusat. Dengan kata lain, peranan/kontribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak dan Bantuan Pemerintah Pusat mendominasi konfigurasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sumber-sumber penerimaan yang relatif lebih besar pada umumnya dikelola oleh pusat, sedangkan sumber-sumber penerimaan yang relatif kecil dikelola oleh daerah. Pola hubungan seperti ini membuat pemerintah daerah sangat tergantung oleh pusat.

Tabel 1.2 Data Realisasi Pendapatan Asli Daerah dan Bantuan Pemerintah Pusat (DAU, DAK) Kabupaten Kudus Tahun 1999-2006 (Juta Rupiah).

Tahun	PAD	Bantuan Pemerintah Pusat (DAU, DAK)
1999	11.587,91	48.581,08
2000	11.033,48	44.829,54
2001	34.021,93	175.589,72
2002	40.994,08	185.867,63
2003	38.842,60	233.408,49
2004	42.728,05	236.988,00
2005	43.696,08	238.850,00
2006	51.247,70	381.552,60

Sumber: BPS Kab. Kudus dalam angka, diolah

Penerimaan daerah Kabupaten Kudus yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan bantuan pemerintah pusat dari tahun ke tahun mengalami kenaikan. PAD tahun 2000 hanya sebesar 11.033,48 juta rupiah dan meningkat tinggi pada tahun 2001 sebesar 34.021,93 juta rupiah. Begitu pula dengan bantuan pemerintah pusat pada tahun 2000 sebesar 44.829,54 juta rupiah dan meningkat tinggi sebesar 175.589,72 juta rupiah pada tahun 2001 dan terus mengalami peningkatan pada tahun-tahun berikutnya. Namun demikian, besar Bantuan Pemerintah Pusat ke daerah lebih rendah dibandingkan dengan besar Pendapatan Asli Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa ketergantungan pemerintah daerah Kabupaten Kudus masih rendah terhadap besarnya sumbangan yang diberikan pemerintah pusat ke daerah.

Besarnya PAD ditandai dengan kenaikan atau penurunan pajak dan retribusi daerah. Pajak dan retribusi daerah sedikit banyak sangat mempengaruhi besarnya Pendapatan Asli Daerah.

Tabel 1.3 Realisasi Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Kudus Tahun 1999-2006 (Juta Rupiah).

Tahun	Pajak Daerah	Retribusi Daerah
1999	2.934,20	8.516,61
2000	2.863,31	8.170,17

2001	4.845,28	15.728,43
2002	7.252,40	20.547,78
2003	9.535,78	21.792,14
2004	11.118,70	25.854,38
2005	11.553,63	27.717,43
2006	13.007,86	28.972,74

Sumber: BPS Kab. Kudus dalam angka, diolah

Pajak daerah dari tahun ke tahun mengalami kenaikan yang sangat berarti. Hal ini terlihat pada tahun 2000 pajak daerah hanya sebesar 2.863,31 juta rupiah dan meningkat pada tahun 2001 sebesar 4.845,28 juta rupiah. Begitu pula dengan retribusi daerah pada tahun 2000 sebesar 8.170,17 juta rupiah dan meningkat tinggi sebesar 15.728,43 juta rupiah pada tahun 2001 dan terus mengalami peningkatan pada tahun-tahun berikutnya.

Masalah pokok dalam pembangunan daerah adalah terletak pada penekanan terhadap tekanan-tekanan kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan (*endogenous development*) dengan menggunakan potensi sumberdaya manusia, kelembagaan, dan sumberdaya fisik secara lokal (daerah). Orientasi ini mengarahkan kita kepada pengambilan inisiatif-inisiatif yang berasal dari daerah tersebut dalam proses pembangunan untuk menciptakan lapangan kerja baru dan merangsang peningkatan kegiatan ekonomi (Arsyad, 1999 : 108).

Dengan rendahnya Pendapatan Asli Daerah, maka daerah diharapkan pada hal-hal yang serba dilematis, karena disatu pihak harus meningkatkan penerimaan daerah, sedangkan untuk memacu produktivitas dan kegiatan bisnis, pemerintah daerah memerlukan pengeluaran untuk investasi.

Investasi merupakan motor penggerak dalam proses penggerak dalam proses pembangunan ekonomi di suatu daerah.

Investasi atau pembentukan modal akan memungkinkan terbukanya lapangan kerja baru, karena dengan semakin meningkatnya investasi akan dibutuhkan tenaga kerja yang lebih banyak juga. Hal ini tentu akan mengurangi tingkat pengangguran, meningkatkan kegiatan ekonomi masyarakat yang nantinya akan meningkatkan pendapatan nasional dan pada akhirnya akan dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat, seperti yang dikemukakan Harrod Domar dalam (Suryana, 2000: 72) bahwa akumulasi modal merupakan keharusan bagi pembangunan ekonomi suatu negara, karena pembangunan sangat memerlukan modal. Semakin besar modal yang tersedia maka semakin cepat pembangunan ekonomi dapat dilaksanakan, dan menurutnya akumulasi modal mempunyai peran ganda, yaitu menimbulkan pendapatan dan kenaikan kapasitas produksi. sehingga pembentukan modal akan menaikkan pendapatan serta akan memperluas kesempatan kerja dan menaikkan investasi selanjutnya.

Bertolak dari latar belakang diatas, maka pada penelitian ini akan mengkaji *"Pengaruh hubungan fiskal pemerintah pusat-daerah terhadap pertumbuhan ekonomi daerah (Studi Kasus di Kabupaten Kudus Tahun 1991-2006)"*

B. Perumusan Masalah

Untuk memberikan pedoman arah penelitian dari analisis data yang dikumpulkan, maka perlu adanya perumusan masalah yang jelas. Berdasar latar belakang masalah yang telah dikemukakan di depan, maka perumusan masalah penelitian yang akan dilaksanakan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh Retribusi Daerah, Bantuan Pemerintah Pusat, Pajak Daerah, Investasi, dan jumlah Tenaga Kerja terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten Kudus Tahun 1991-2006?
2. Bagaimana hubungan fiskal Pemerintah Pusat-Daerah Kabupaten Kudus Tahun 1991-2006?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan penelitian seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, maka tujuan yang ingin dicapai adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh Retribusi Daerah, Bantuan Pemerintah Pusat, Pajak Daerah, Investasi, dan jumlah Tenaga Kerja terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten Kudus Tahun 1991-2006.
2. Untuk mengetahui hubungan fiskal Pemerintah Pusat-Daerah Kabupaten Kudus Tahun 1991-2006.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan kontribusi sebagai berikut :

1. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan bahan referensi kepada pihak yang berkepentingan dalam membahas dan memperdalam masalah yang ada hubungannya dengan penelitian ini.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan pedoman dalam pengambilan kebijaksanaan terhadap daerah lain, khususnya wilayah Kabupaten.
3. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan perbandingan untuk penelitian-penelitian selanjutnya.