

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Mencuatnya rasa ketidakpuasan dari masyarakat akibat pengendalian pemerintah pusat terhadap penghasilan dari sumber daya alam di daerah serta kurang sensitifnya pemerintah terhadap perbedaan antar daerah, kemudian memunculkan permintaan yang kuat akan pembagian kekuasaan. Berbagai proposal untuk desentralisasi fiskal telah dibuat sejak awal 1970-an (Delay et.al, 1995; Devas, 1997; Rohdehwold, 1995), namun elemen-elemen utamanya tidak pernah terlaksana.

Dan lebih lanjut ketidakpuasan yang dirasa masyarakat ini, kemudian memuncak dipicu karena adanya krisis ekonomi dan pergolakan politik yang terjadi di pertengahan tahun 1997 sampai awal tahun 1998. Hal ini ditandai dengan melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dolar AS dan disusul dengan melambungnya nilai inflasi sebesar 77,63% di tahun 1998, yang naik 66,53 % dari tahun sebelumnya. Akibatnya, selama tahun-tahun awal terjadinya krisis di masa pemerintahan Soeharto, bangsa Indonesia berada dalam situasi yang serba sulit.

Demonstrasi terjadi dimana-mana karena masyarakat tidak puas dengan situasi yang tengah berlangsung saat itu. Hal ini terjadi semakin buruk ketika kebijakan-kebijakan pemerintah dalam pemahaman secara logis, tidak bisa diterima rakyat karena dianggap “tidak berpihak” kepada mereka. Seperti dalam kasus pengurangan subsidi BBM. Sementara itu, modal sosial yang sudah lama tercabik-cabik karena prilaku pemerintahan orde baru telah mendorong terjadinya

kekerasan berlangsung dalam skala yang luas. Kekerasan ini banyak dimotivasi oleh munculnya perasaan tidak adil yang berkembang di masyarakat akibat “penjarahan” yang dilakukan para pejabat era orde baru. Seperti ibarat bom waktu yang sudah disulut apinya, pada akhirnya meledak juga. Hal yang sama juga dialami oleh negara kita. Ledakan keras itu kemudian menguak ke permukaan, hingga pada masa tersebut lunturlah masa pemerintahan Soeharto yang sangat otoriter dan sentralistik. Sehingga pada saat itu Indonesia dengan cepat mengambil langkah besar, masuk dalam fase baru bagi perubahan yang mendasar dalam kehidupan berpolitik dan pemerintahan di Indonesia. Salah satu perubahan yang cukup mendasar dalam orde reformasi tersebut adalah dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah dan munculnya sistem politik demokratis. Seiring dengan perubahan kepemimpinan nasional dari orde baru menuju orde reformasi, pola hubungan pemerintahan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat juga mengalami perubahan. Jika sebelumnya kita menganut sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik yang ternyata hanya menimbulkan ketidakadilan di seluruh daerah, diubah menjadi era desentralisasi atau yang sering dikenal sebagai era otonomi daerah. Pemerintah merespon permintaan akan desentralisasi yang semakin keras ketika DPR dengan cepat menyetujui dua undang-undang di bulan April 1999 dengan menetapkan tanggal 1 Januari 2001 sebagai mulai dilaksanakannya desentralisasi yang drastis,

Penerapan otonomi daerah yang diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2001 membawa implikasi pada pelimpahan wewenang antara pusat dan daerah dalam berbagai bidang. Kebijakan terkait yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999

tentang *Pemerintahan Daerah* dan UU No 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Undang -Undang ini dalam perkembangannya diperbaharui dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 dikenal dengan Undang-Undang Otonomi Daerah, yang merupakan pijakan hukum atas implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 berintikan pembagian kewenangan dan fungsi (*power sharing*) antara pemerintah pusat dan daerah. Sementara Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 mengatur pembagian sumber-sumber daya keuangan (*financial sharing*) antara pusat-daerah didesain dengan menggunakan prinsip *money follow function* atau “uang mengikuti kewenangan”. Artinya, penyerahan kewenangan daerah juga dibarengi dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya masih dipegang oleh pemerintah pusat (Mahi dkk, 2001).

Dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, maka akan terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah. Sedangkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 akan tercipta peningkatan kemampuan keuangan daerah. Oleh karena itu, otonomi daerah diharapkan bisa menjadi jembatan bagi pemerintah daerah untuk mendorong efisiensi ekonomi, efisiensi pelayanan publik sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta meningkatkan kesejahteraan penduduk lokal melalui berbagai efek multiplier dari desentralisasi yang diharapkan bisa terwujud (Khusaini dalam Ladjin (2008))

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal ini mengharapakan pemerintah daerah memiliki kemandirian yang lebih besar dalam keuangan daerah. Oleh

karena itu, peranan PAD yang merupakan bagian dari Pendapatan Daerah sangat menentukan kinerja keuangan daerah. Pengukuran kinerja keuangan daerah yang banyak dilakukan saat ini antara lain dengan melihat rasio antara PAD dengan Total Pendapatan Daerah pada APBD. Prinsipnya, semakin besar sumbangan PAD kepada APBD akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat. Satu hal yang perlu dicatat adalah peningkatan PAD bukan berarti daerah harus berlomba-lomba membuat pajak baru, tetapi lebih pada upaya memanfaatkan potensi daerah secara optimal.

Provinsi Sumatera Utara terus berbenah diri untuk meningkatkan sumber-sumber penerimaan untuk menciptakan kemampuan fiskal yang meningkat di daerah. Kondisi fiskal di Sumatera Utara memberikan gambaran bahwa terdapat empat sumber kontribusi yang menyumbangkan bagian terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah Sumatera Utara yaitu kontribusi dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Laba Perusahaan Milik Daerah, dan Lain-lain PAD yang sah. Keempat komponen PAD ini kemudian menjadi barometer utama suksesnya pelaksanaan desentralisasi fiskal, dalam mendukung tingkat kemampuan fiskal di Sumatera Utara . Lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut :

**Tabel 1.1**  
**Realisasi Pendapatan Asli Daerah**  
**Di Propinsi Sumatera Utara Tahun 2003-2012**  
**(Juta Rupiah)**

TAHUN	KOMPOSISI PAD				TOTAL PAD
	PAJAK DAERAH	RETRIBUSI DAERAH	LABA PERUSAHAAN MILIK DAERAH	LAIN-LAIN PAD YANG SAH	
2003	861,970.79	16,928.48	5,880.75	23,482.16	908,262.19
2004	1,081,371.91	23,756.05	7,056.89	30,943.87	1,143,128.73
2005	1,301,137.84	18,852.33	8,523.50	44,469.03	1,372,982.70
2006	1,366,445.06	11,714.73	90,291.20	34,157.22	1,502,608.22
2007	1,542,508.89	13,611.81	74,138.55	63,587.05	1,693,846.30
2008	2,002,004.60	29,409.17	89,673.27	60,224.54	2,181,311.59
2009	1,834,682.28	29,456.74	90,518.05	61,416.26	2,016,073.32
2010	2,271,474.93	35,813.38	166,320.14	81,171.85	2,554,780.32
2011	3,141,123.91	31,297.59	289,249.77	116,790.81	3,578,462.08
2012	3,636,070.00	33,487.11	263,935.00	117,269.00	4,050,760.00

*Sumber : Kementerian Keuangan Tahun 2003-2012*

Merujuk pada Total PAD yang diterima Pemerintah Daerah Sumatera Utara diatas, tergambar bahwa nilai total PAD sudah cukup baik dimana trend yang terjadi selama tahun pengamatan selalu mengalami kenaikan, walaupun terjadi penurunan dari tahun pada tahun 2008 sebesar Rp. 2.181.311,59 menjadi Rp 2.016.073,32 di tahun 2009.

Namun untuk melihat tingkat kemampuan desentralisasi fiskal tidak cukup hanya melihat trend positif tersebut saja, melainkan bagaimana pemerintah daerah dapat membiayai kebutuhan rumah tangga daerahnya dari Pendapatan Asli Daerahnya (PAD) yang nilainya dibandingkan dengan Total Pendapatan Daerah.

Adapun untuk mengetahui seberapa besar tingkat kemampuan desentralisasi fiskal digunakan kriteria derajat desentralisasi daerah yang dibuat oleh Badan Litbang Depdagri dan Fisipol UGM (1991) sebagai berikut :

1. 0,00% s/d 10% : sangat kurang
2. 10,1 s/d 20% : kurang
3. 20,1% s/d 30% : sedang
4. 30,1% s/d 40% : cukup
5. 40,1% s/d 50% : baik
6. Di atas 50% : sangat baik

**Tabel 1.2**  
**Gambaran Sekilas Lima Tahun Terakhir Proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Total Penerimaan Daerah Sumatera Utara**

Tahun	PAD	Penerimaan Daerah	% PAD/TPD
2008	2,181,311.59	3,620,112.15	60.26
2009	2,016,073.32	3,823,149.65	52.73
2010	2,554,780.32	4,232,169.60	60.37
2011	3,578,462.08	5,363,366.62	66.72
2012	4,050,760.00	7,912,337.00	51.20

Sumber : Kementerian Keuangan Tahun 2008-2012

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa nilai Proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah Sumatera Utara sudah cukup optimal dan memuaskan, dikatakan sudah cukup optimal dan memuaskan dikarenakan Kontribusi Pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan dan aktifitas perekonomian daerah sudah dapat dibiayai secara langsung oleh Pendapatan Asli Daerah-nya ditunjukkan dengan besaran persentase PAD terhadap Total Penerimaan Daerah sudah lebih besar dari 50%, sehingga ketergantungan terhadap pemerintah pusat tidak lagi bersifat dominan (telah bersifat otonom atau terdesentralisasi fiskal). Namun tingkat kemampuan desentralisasi fiskal selama 5 (lima) tahun terakhir masih relatif bersifat fluktuatif

Hal ini akan berbeda apabila tingkat kemampuan desentralisasi fiskal di Sumatera Utara dibandingkan dengan daerah DKI Jakarta yang secara umum keberadaan perekonomian kedua Provinsi ini tidak jauh berbeda. Adapun tingkat

kemampuan desentralisasi fiskal di Prov. DKI Jakarta dalam 5 tahun terakhir menggambarkan nilai persentase yang semakin menaik di tiap tahunnya yang menandakan bahwa tingkat kemampuan desentralisasi fiskalnya menunjukan suatu trend yang positif. Dimana di tahun 2008, Persentase PAD terhadap Penerimaan Daerah nya sebesar 54,39% dan terus naik sampai tahun 2012 sebesar 63,04%. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 1.3 sebagai berikut:

**Tabel 1.3**  
**Gambaran Sekilas Proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Total Penerimaan Daerah Prov. DKI Jakarta**

Tahun	PAD	Penerimaan Daerah	% PAD/TPD
2008	10,455,565.53	19,221,757.87	54.39%
2009	10,601,057.96	19,262,681.59	55.03%
2010	12,891,992.18	23,025,986.99	55.99%
2011	17,825,987.29	28,297,361.48	63.00%
2012	22,158,800.00	35,150,900.00	63.04%

Sumber : Kementerian Keuangan Tahun 2003-2012

Perbedaan tingkat kemampuan desentralisasi fiskal di kedua provinsi ini menggambarkan bahwa Prov. DKI Jakarta dapat lebih mampu relatif stabil dalam mengkoordinir kemampuan dan potensi daerah nya untuk membiayai pembiayaan jalannya aktifitas perekonomian daerahnya sehingga tingkat kemampuan desentralisasi fiskalnya tetap mengalami pergerakan naik dari tahun ke tahun. Untuk hal itu Provinsi Sumatera Utara kedepannya dirasa cukup perlu mempertahankan keadaan kemampuan desentralisasi fiskal yang telah cukup memuaskan baik, namun harus adanya perhatian khusus dari pemerintah daerah Sumatera Utara agar pergerakannya tidak lagi bersifat fluktuatif (naik-turun)

tetapi harapannya peregerakan trend tersebut harus bersifat positif kedepannya atau meningkat naik dari tahun ke tahun.

Untuk itu yang harus diperhatikan oleh Pemerintah Daerah Sumatera Utara untuk meningkatkan kemampuan desentralisasi fiskal, dalam hal ini ialah bagaimana Pengelolaan dan Pengembangan Potensi Sumber-Sumber kontribusi untuk komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) begitu juga dengan Total Penerimaan Daerahnya.

Dengan begitu, hal pertama yang harus kita lihat dan cermati bagaimana kondisi Tingkat Kemampuan Desentralisasi Fiskal komponen Pendapatan Asli Daerah. Dalam hal ini, Pendapatan Asli Daerah menggambarkan kondisi fluktuatif selama tahun pengamatan, dari tahun 2003-2012. Adapun lebih jelasnya dapat dilihat pada grafik dibawah ini :



Sumber : Kementerian Keuangan dan BPS data diolah

**Gambar 1.3**  
**Anggaran, Realisasi dan Tingkat Pertumbuhan**  
**Pendapatan Asli Daerah Tahun 2003-2012**

Dari gambar diatas menunjukkan bahwa terjadi pergerakan fluktuatif atas persentase pertumbuhan realisasi PAD selama tahun pengamatan. Pada tahun 2003 hingga 2004 pertumbuhan PAD Sumatera Utara bergerak naik dari 0 % menjadi 25,86%. Di tahun 2005 pertumbuhannya kemudian turun menjadi 20,11% dan disusul dengan penurunan selanjutnya di tahun 2006 menjadi 9,44%. Untuk dua tahun berikutnya tahun 2007-2008, PAD bertumbuh naik dari 9,44 % di tahun 2006 naik menjadi 12,73% di tahun 2007 dan di tahun 2008 kembali naik menjadi 28,78% Di tahun 2009 terjadi masalah yang cukup memprihatinkan, dimana turunnya tingkat pertumbuhan PAD Sumatera Utara, anjlok sampai menembus angka -7,58 %, yang mana berarti PAD di tahun 2009 nilainya menurun dan lebih kecil dibandingkan tahun sebelumnya. Selain hal tersebut, ada hal lain yang mendasari anjloknya tingkat pertumbuhan PAD yaitu adanya ketimpangan antara realisasi dengan anggaran pendapatan daerah. dimana nilai realisasi pencapaian pendapatan daerah berada di bawah garis anggaran yang sudah ditetapkan sebelumnya. Adapun nilai realisasi di tahun 2009 ini ialah sebesar 2.016.073,32 juta rupiah yang mana berada dibawah nilai anggaran yang ditetapkan sebesar 2.104.203,00 juta rupiah. Selanjutnya di tahun 2010 dan 2011, PAD kembali mengalami peningkatan diman pertumbuhannya menjadi 26,72% dan 40,07% namun di tahun 2012 pertumbuhannya mengalami penurunan menjadi 13,20%. Dari data grafik diatas ada beberapa hal yang menggambarkan suatu problem bagi aktifitas ekonomi, dimana kenyataan pencapaian PAD tidak sama dengan anggaran yang telah ditargetkan pada tahun anggaran tersebut, ditambah dengan pergerakan persentase pertumbuhan PAD yang masih bersifat

fluktuatif, naik turun dari tahun ke tahun yang membuat kemampuan desentralisasi fiskal cenderung menjadi tidak stabil. Sehingga Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara kedepannya harus lebih memberi perhatian secara khusus lagi terhadap pergerakan pertumbuhan PAD dan faktor-faktor yang dapat memaksimalkan PAD itu sendiri..

Pemaksimalan terhadap Tingkat Kemampuan Desentralisasi Fiskal komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah dengan cara memaksimalkan sumber-sumber penerimaan PAD itu sendiri. Adapun PAD merupakan penjumlahan dari beberapa sektor penerimaan yakni dari pajak, retribusi daerah, Laba BUMD/Hasil Kekayaan Daerah, dan Lain-Lain PAD yang sah. Dalam Penelitian ini, sumber-sumber penerimaan PAD tersebut diwakilkan oleh beberapa variabel peubahnya.

Adapun variabel peubah untuk Pajak daerah yaitu Jumlah Kendaraan Bermotor dan Konsumsi. Alasan dijadikannya jumlah Kendaraan Bermotor sebagai variabel peubah untuk Pajak Daerah dikarenakan potensi penerimaan pajak daerah yang paling berperan di Sumatera Utara salah satunya adalah pajak kendaraan bermotor. Dan Untuk Konsumsi dijelaskan bahwa secara makro agregat meningkatnya konsumsi masyarakat/rumah tangga akan memberikan efek terhadap kegiatan perekonomian, sehingga output (Y) juga akan mengalami peningkatan yang serupa, dimana bentuk output (hasil) yang diterima oleh pemerintah daerah tergambar lewat Pendapatan Asli Daerah. Berikut data yang menjelaskan tentang Jumlah Kendaraan Bermotor, Konsumsi, Pajak, dan PAD di Sumatera Utara tahun 2003-2012.

**Tabel 1.4**  
**Jumlah Kendaraan Bermotor, Pajak, dan PAD**

Tahun	TX	Jumlah Kendaraan Bermotor (JKB)	CONS (Rp)	PAD
2003	861,970.79	1,664,930.00	198,497	908,262.19
2004	1,081,371.91	1,957,703.00	212,585	1,143,128.73
2005	1,301,137.84	2,285,404.00	287,480	1,372,982.70
2006	1,366,445.06	2,555,453.00	287,434	1,502,608.22
2007	1,542,508.89	2,896,912.00	313,190	1,693,846.30
2008	2,002,004.60	3,304,728.00	391,767	2,181,311.59
2009	1,834,682.28	3,613,876.00	432,389	2,016,073.32
2010	2,271,474.93	4,039,127.00	499,694	2,554,780.32
2011	3,141,123.91	4,569,295.00	564,565	3,578,462.08

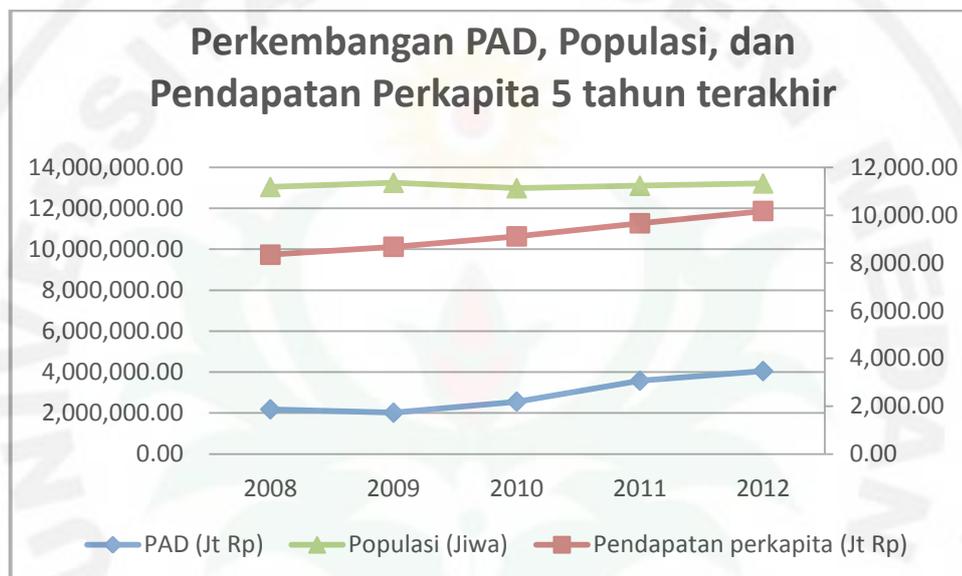
Sumber : BPS dan Kementerian Keuangan

Dari tabel diatas menunjukkan bahwa jumlah pajak bergerak naik diikuti pergerakan jumlah kendaraan serta pengeluaran konsumsi dan berakhir pada kenaikan PAD dari tahun ke tahun selama tahun pengamatan. Namun yang menjadi perhatian bahwa di tahun 2006 konsumsi mengalami penurunan menjadi 287,434 rupiah per bulannya dari 287,480 rupiah per bulannya di tahun 2005, penurunan ini dinilai tidak terlalu signifikan berbeda dengan penurunan yang terjadi di tahun 2009 terhadap penerimaan pajak daerah daerah dari 2,002,004.60 juta rupiah di tahun 2008 turun menjadi 1,834,682.28 juta rupiah di tahun 2009 sehingga berpengaruh terhadap turunya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dimana dari tabel dapat dilihat bahwa PAD di tahun 2008 sebesar 2,181,311.59 juta rupiah turun menjadi 2,016,073.32 juta rupiah di tahun 2009. Walaupun terjadi penurunan dalam penerimaan pajak dan PAD, jumlah kendaraan bermotor tidak mengikuti pergerakan penurunan yang berarti, justru terjadi kebalikannya dimana jumlah kendaraan bermotor ini mengalami peningkatan di tahun 2009. Keadaan

ini dimungkinkan bahwa kebutuhan akan kendaraan bermotor sudah dianggap sangat penting bagi masyarakat untuk dapat memperluas akses mereka sebagai mobilitas terhadap aktivitas keseharian masyarakat. Dimana hal baru merubah konsep lama bahwa kendaraan bermotor yang semula dianggap barang mewah atau barang tersier yang kebutuhannya dipenuhi apabila telah terpenuhinya kebutuhan primer dan sekunder, namun kini kendaraan bermotor justru tidak lagi dikategorikan barang mewah, karena hampir semua golongan masyarakat memiliki kendaraan bermotor sebagai pelengkap untuk membantu mobilitas dan akses mereka dalam beraktifitas. Disamping itu ditambah dengan berbagai kemudahan yang diberikan beberapa pihak (perusahaan/leasing/kredit), dalam menawarkan kendaraan bermotor kepada masyarakat, dengan cara kredit yang bisa dijangkau oleh masyarakat. Sehingga masyarakat menengah ke bawah juga dapat mengakses dalam hal permintaan kendaraan bermotor khususnya untuk unit sepeda motor.

Selanjutnya sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah lainnya yang ingin dilihat yaitu retribusi daerah. Retribusi Daerah dalam hal ini merupakan fungsi dari variabel peubah nya yakni pendapatan perkapita dan Populasi. Untuk pendapatan perkapita daerah yang umum digunakan adalah produk domestik regional bruto per kapita (PDRBCAP). Semakin tinggi pendapatan seseorang maka akan semakin tinggi pula kemampuan orang tersebut untuk membayar berbagai pungutan yang ditetapkan Pemerintah. Dalam konsep makro dapat dianalogikan bahwa semakin besar pendapatan per kapita masyarakat yang diperoleh maka akan semakin besar pula potensi daerah. Jadi dengan adanya

peningkatan pendapatan per kapita maka hal ini mengindikasikan akan mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Berikut ini digambarkan kondisi perkembangan Populasi, Pendapatan Perkapita, dan PAD selama 5 tahun terakhir



**Gambar 1.4.**  
**Perkembangan PAD, Populasi, dan Pendapatan Perkapita 5 tahun terakhir**

Dari grafik diatas dapat dilihat bahwa pergerakan perkembangan Populasi, Pendapatan Perkapita dan PAD berada pada skema garis yang cenderung hampir sama dari tahun ke tahun. Namun pergerakan Populasi dan PAD masih bersifat fluktuatif, hal tersebut berbeda dengan kondisi perkembangan pendapatan perkapita yang tetap bergerak naik secara kontinue dari tahun ke tahun. Pendapatan Perkapita mengalami trend peningkatan selama 5 tahun terakhir secara terus menerus, terlihat pada gambar diatas yaitu di tahun 2008 pendapatan perkapita sebesar 8,344.3 juta rupiah naik hingga di tahun 2012 menjadi 10,174.8 juta rupiah. Sebaliknya kondisi perkembangan PAD dan Populasi mengalami pergerakan fluktuatif. Pergerakan fluktuatif untuk PAD terjadi pada tahun 2008 ke 2009. Tahun 2009, PAD mengalami kondisi penurunan sesaat sebesar 165,238.27

juta rupiah dari tahun sebelumnya menjadi 2,016,073.32. Dan selanjutnya di tahun berikutnya mengalami pergerakan naik sampai di tahun 2012 menjadi 4,050,760 juta. Pergerakan fluktuatif yang sama juga terjadi terhadap Populasi pada tahun 2009 ke 2010 yang mana populasi mengalami penurunan sebesar 266,182.00 dari tahun sebelumnya di tahun 2009. Dan selanjutnya di tahun berikutnya populasi mengalami pergerakan naik sampai di tahun 2012 menjadi 13,215,401.00 jiwa.

Selanjutnya sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah lainnya yang ingin dilihat yaitu Laba BUMD/Hasil Kekayaan Daerah yang dipisahkan dan Lain-Lain PAD yang sah dimana masing-masing diwakili oleh variabel peubahnya yakni Konsumsi untuk Laba BUMD/Hasil Kekayaan Daerah serta Populasi dan Pengeluaran/Belanja Daerah sebagai variabel peubah dari Lain-Lain PAD yang sah.

Sehingga faktor-faktor yang mempengaruhi PAD dalam hal ini yang ingin diteliti yakni konsumsi, jumlah kendaraan bermotor, populasi, pendapatan perkapita, dan pengeluaran/belanja daerah. Variabel belanja daerah pada faktor-faktor yang mempengaruhi PAD ini dilihat sebagai variabel eksogen atau variabel bebas namun pada hal yang lainnya variabel belanja daerah ini juga menjadi variabel endogen untuk persamaan lain yang mempengaruhinya. Dimana yang ingin dilihat pengaruhnya terhadap belanja daerah yakni PAD, dan Populasi.

Namun lebih lanjut kita juga tidak boleh melepaskan *concern* kita terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) karena hal tersebut juga penting untuk dapat menilai tingkat kemampuan desentralisasi fiskal, disamping Pendapatan Asli

Daerah (PAD) yang telah diuraikan sebelumnya. Kondisi pertumbuhan Total Penerimaan Daerah (TPD) di Sumatera Utara juga menampilkan kondisi yang bersifat fluktuatif dari tahun ke tahun Lebih jelasnya dapat dilihat pada grafik berikut ini :



Sumber : Kementerian Keuangan, data diolah

**Gambar 1.1**  
**Total Penerimaan Daerah dan Pertumbuhan Penerimaan Daerah**

Dari gambar diatas menunjukkan bahwa terjadi pergerakan fluktuatif atas persentase pertumbuhan penerimaan daerah selama tahun pengamatan. Pada tahun 2003-2004 pertumbuhan pendapatan daerah Sumatera Utara bergerak naik dari 0% menjadi 19,77%. Di tahun 2005 pertumbuhannya kemudian turun menjadi 14,31% dan di tahun 2006 naik kembali ke 16,97%. Dan kenaikan tersebut masih berlangsung sampai di tahun 2008 dengan pertumbuhan total penerimaan daerah yang dicapai sebesar 21,68 %. Di tahun 2009 terjadi masalah serius, dimana anjloknya penurunan tingkat pertumbuhan penerimaan daerah Sumatera Utara

sampai menembus angka 5,61%, yang mana berarti penerimaan daerah di tahun 2009 nilainya menurun dan lebih kecil dibandingkan tahun sebelumnya. Dan kemudian di tahun 2010 sampai tahun 2012 penerimaan daerah kembali mengalami kenaikan dari 10,70 % di tahun 2010 meningkat sebesar 47,53 % di tahun 2012.

Sehingga adapun yang perlu diperhatikan untuk meningkatkan kemampuan desentralisasi fiskal komponen penerimaan daerah, beberapa faktor penyumbang utamanya adalah investasi dan PAD. Namun faktor yang mempengaruhi penerimaan daerah ini juga dipengaruhi oleh faktor lain dan memiliki pengaruh dua arah terhadap penerimaan daerah. Dimana selain penerimaan daerah dipengaruhi oleh investasi, sebaliknya variabel investasi dipengaruhi oleh penerimaan daerah dan beberapa faktor lainnya yang ingin dilihat pengaruhnya dalam penelitian ini seperti tingkat suku bunga dan belanja modal (pembangunan).

Adapun bentuk pengaruh Investasi terhadap penerimaan daerah dijelaskan oleh Mubyarto (2003:166) bahwa pendapatan nasional dalam skala regional kita sebut dengan pendapatan/penerimaan daerah akan mengalami peningkatan ketika terjadi rangsangan investasi. Demikian juga sebaliknya, pendapatan nasional dan juga Penerimaan Daerah akan mengalami kemerosotan ketika investasi turun. Sehingga dengan demikian, pemerintah daerah yang merupakan tujuan investasi para pelaku bisnis memiliki peluang yang lebih besar untuk meningkatkan jumlah penerimaan daerahnya dibandingkan dengan daerah yang daya tarik investasinya rendah.

Faktor lain yang mempengaruhi Total Penerimaan Daerah (TPD) ialah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut UU No 33 tahun 2004 Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD merupakan komponen utama dari sumber penerimaan daerah. Sehingga kenaikan atau peningkatan terhadap PAD akan memberikan dampak terhadap Total Penerimaan Daerah. Dengan kata lain PAD memberikan pengaruh yang positif terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD), dimana apabila PAD naik maka Total Penerimaan Daerah (TPD), akan mengalami kenaikan pula.

Permintaan akan masuknya investasi ke suatu negara atau daerah juga di pengaruhi oleh beberapa hal. Salah satu yang menjadi pertimbangan penting adalah Total Penerimaan Daerah. Dimana terdapat hubungan dua arah antara Total Penerimaan Daerah (TPD) dan Investasi selain telah dijelaskan sebelumnya bahwa Total Penerimaan Daerah (TPD) dipengaruhi oleh Investasi, disisi lain juga Investasi dipengaruhi oleh Total Penerimaan Daerah (TPD) sehingga pengaruh dua arah dalam penelitian ini membentuk suatu persamaan simultan. Pengaruh Penerimaan Daerah terhadap investasi dijelaskan bahwa apabila kondisi perekonomian suatu daerah yang tercermin dari Total Penerimaan Daerah (TPD), dinilai cukup kondusif dan mengalami *progres* (kenaikan) yang signifikan maka selanjutnya akan merangsang investor untuk berinvestasi ke daerah tersebut. Karena dengan adanya gambaran keadaan suatu kinerja keuangan daerah yang baik maka selanjutnya akan mengundang investasi masuk ke daerah tersebut.

Selanjutnya yang mempengaruhi investasi ialah belanja modal (pembangunan). Pengeluaran pembangunan adalah pengeluaran yang digunakan untuk membiayai investasi produktif yang dilaksanakan pemerintah (G), baik pembangunan sarana atau sarana baru, maupun untuk rehabilitasi dan pemeliharaan berbagai sarana dan prasarana yang produktif yang telah ada (Dua dalam Warwonto (2011:33).



Sumber : Kementerian Keuangan dan BPS Sumut, data diolah

**Gambar 1.2**  
**Pergerakan Pertumbuhan Belanja Pembangunan dan Investasi**

Sama halnya dengan variabel-variabel sebelumnya, variabel belanja pembangunan yang mempengaruhi investasi ini, juga menggambarkan kondisi yang fluktuatif. Dimana di tahun 2006 merupakan titik pertumbuhan belanja pembangunan tertinggi dengan pertumbuhan belanja pembangunan 69,6 % sedangkan pertumbuhan investasi tertinggi berada pada tahun 2007 mencapai di atas 100 %, yakni besarnya senilai 344,03%.

Dan dari grafik diatas pergerakan pertumbuhan belanja pembangunan terhadap investasi telah menunjukkan grafik garis yang cenderung pergerakannya relatif sama. Sehingga menandakan bahwa bentuk dan arah pengaruh yang ditimbulkan antara variabel belanja pembangunan dengan investasi, memiliki pengaruh yang positif dimana jika variabel belanja pembangunan naik maka investasi pun juga meningkat, begitu pula sebaliknya.

Dan hal terakhir yang ingin dilihat pengaruhnya terhadap investasi ialah tingkat suku bunga. Dimana investasi akan mengalami kenaikan dalam jumlahnya apabila suku bunga pinjaman turun. Sebaliknya, apabila suku bunga pinjaman mengalami kenaikan maka investasi akan berkurang. Hal ini sesuai dengan teori efisiensi investasi marginal atau kurva MEI dimana menjelaskan bahwa investasi akan dilakukan oleh investor jika tingkat pengembalian modal lebih besar atau sama dengan tingkat suku bunga. Apabila tingkat suku bunga lebih besar dari pada tingkat pengembalian modal maka investasi tidak akan dilakukan oleh investor.

Beberapa peneliti sebelumnya melihat beberapa hal yang berkaitan mengenai tinjauan penelitian ini. Pada Pada jurnal *Dinamika Pembangunan* Vol. 2 No. 1 / Iuli 2005: 9 - 18 dalam Purbayu Budi Santosa dan Retno Puji Rahayu yang berjudul; Analisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya Dalam Upaya Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Kediri menyimpulkan bahwa Faktor-faktor yang diduga mempengaruhi presentasi perubahan PAD adalah Total pengeluaran pembangunan, penduduk dan PDRB sangat kuat, hal ini didukung dengan tingkat koefisiensi determinasi ( $R^2$ ) sebesar

0,971. Ketiga variabel independen (Pengeluaran Pembangunan, Penduduk, PDRB), yang mempunyai pengaruh paling besar yaitu variabel penduduk sebesar 8,049.

Selanjutnya Berutu, Kasiman (2011) dalam tesis nya yang berjudul Pengaruh Belanja Daerah, Investasi, Pendapatan Per Kapita, dan Jumlah Penduduk Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kota se-Provinsi Sumatera utara menyimpulkan bahwa Belanja daerah, pendapatan per kapita dan jumlah penduduk berpengaruh secara parsial terhadap PAD Kabupaten/Kota se-Provinsi Sumatera Utara. Adanya pengaruh jumlah penduduk terhadap PAD Kabupaten/Kota se-Provinsi Sumatera Utara sejalan dengan hasil penelitian Santosa dan Rahyu sebelumnya. Sedangkan Investasi secara parsial tidak berpengaruh terhadap PAD Kabupaten/Kota se-Provinsi Sumatera Utara, hal ini bertentangan dengan penelitian Santosa dan Rahyu

Pada penelitian tesis Tambun, Delliana (2012) yang berjudul, Pengaruh PDRB, Investasi, Inflasi, dan Pengangguran terhadap Pendapatan Daerah di Provinsi Sumatera Utara menyimpulkan bahwa secara parsial, PDRB dan Investasi berpengaruh positif signifikan terhadap Pendapatan Daerah. Hasil yang menunjukkan investasi berpengaruh positif sesuai dengan hasil yang diutarakan dalam penelitian Santosa dan Rahyu. Sedangkan variabel Inflasi berpengaruh negatif tidak signifikan dan variabel Pengangguran berpengaruh positif tidak signifikan terhadap Pendapatan Daerah.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti hal-hal tersebut diatas dengan judul “**Analisis Komponen Tingkat Kemampuan Desentralisasi Fiskal Provinsi Sumatera Utara**”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah terdapat pengaruh konsumsi, jumlah kendaraan bermotor, populasi, pendapatan perkapita, dan pengeluaran/belanja daerah terhadap tingkat kemampuan desentralisasi fiskal komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Apakah terdapat pengaruh Investasi dan PAD terhadap Tingkat Kemampuan Desentralisasi Fiskal komponen Total Penerimaan Daerah (TPD).
3. Apakah terdapat pengaruh tingkat suku bunga, penerimaan daerah, dan belanja pembangunan terhadap investasi.
4. Apakah terdapat pengaruh PAD dan populasi terhadap pengeluaran/belanja daerah.
5. Sejauh mana tingkat kemampuan desentralisasi fiskal Provinsi Sumatera Utara di era otonomi.

### 1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Menganalisis pengaruh konsumsi, jumlah kendaraan bermotor, populasi, pendapatan perkapita, dan pengeluaran/belanja daerah terhadap tingkat kemampuan desentralisasi fiskal komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Menganalisis pengaruh Investasi dan PAD terhadap Tingkat Kemampuan Desentralisasi Fiskal komponen Total Penerimaan Daerah (TPD).
3. Menganalisis pengaruh tingkat suku bunga, penerimaan daerah, dan belanja pembangunan terhadap investasi.
4. Menganalisis pengaruh PAD dan populasi terhadap pengeluaran/belanja daerah.
5. Mengukur Tingkat Kemampuan Desentralisasi Fiskal di Sumatera Utara.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Dengan penelitian yang dilakukan ini, mampu memberikan manfaat yang antara lain adalah :

1. Manfaat Teoritis :

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berbagai kajian-kajian yang berkaitan dengan tingkat kemampuan desentralisasi fiskal di era otonomi daerah, Indonesia umumnya dan di Propinsi Sumatera Utara khususnya, yang diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi kerangka berpikir serta model pengembangan dan aplikasinya.

## 2. Manfaat Praktis :

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan/input bagi :

- a. Sebagai bahan informasi untuk dapat dipertimbangkan oleh Pemerintah Daerah Sumatera Utara dalam menyusun rencana dan program kerja pemerintah untuk meningkatkan upaya penggalian sumber-sumber penerimaan daerah yang lebih maksimal dan optimal dalam rangka meningkatkan kemampuan dan kemandirian fiskal (desentralisasi fiskal).
- b. Menambah referensi terhadap perkembangan ekonomi dan pembangunan di suatu daerah untuk dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan studi-studi selanjutnya.