

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Landasan Teori**

##### **1. Desentralisasi Fiskal di Indonesia**

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia diawali secara resmi dengan disahkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (PKPD). Sampai saat ini, kedua undang-undang tersebut sudah mengalami beberapa kali perubahan hingga yang terakhir UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Di Indonesia, desentralisasi fiskal berfokus di tingkat kabupaten/kota yang merupakan wilayah tingkat II. Menurut Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004, yang merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota meliputi perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; penyediaan sarana dan prasarana umum; penanganan bidang kesehatan; penyelenggaraan pendidikan; penanggulangan masalah sosial; pelayanan bidang ketenagakerjaan; fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; pengendalian lingkungan hidup; pelayanan pertanahan; pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; pelayanan administrasi umum pemerintahan;

pelayanan administrasi penanaman modal; penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

## **2. Hubungan Antara Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi**

Berdasarkan teori yang dikembangkan oleh Oates (dalam Rustan A.,2013) yang menjelaskan hubungan antara desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi disebutkan bahwa efisiensi ekonomi secara mendasar dapat ditingkatkan melalui delegasi dalam bentuk desentralisasi fiskal kepada pemerintah level terendah, sehingga mengakibatkan terjadinya peningkatan pertumbuhan ekonomi baik pada tingkat nasional dan regional. Pemahaman serupa juga diterangkan oleh Tiebout (dalam Rustan A.,2013) yang menyebutkan bahwa terdapat dua gagasan fundamental ekonomi dibalik desentralisasi fiskal yaitu, (1) melalui desentralisasi, efisiensi ekonomi dapat ditingkatkan karena pemerintah daerah mampu memberikan pelayanan publik yang lebih baik, dan (2) kompetisi dalam penyediaan pelayanan publik dan mobilitas penduduk antar pemerintah daerah akan terjadi dalam rangka untuk menyesuaikan dan mencocokkan antara preferensi masyarakat dengan pemerintah daerah. Namun, Amagoh dan Amin (2012) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa meskipun ada beberapa keuntungan yang akan diperoleh dari desentralisasi fiskal, ada juga kekhawatiran bahwa jika tidak dirancang dengan baik, desentralisasi fiskal dapat menimbulkan masalah bagi perekonomian secara umum.

## **3. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Sebagai wujud pelaksanaan desentralisasi fiskal, daerah dapat menggali dan menggunakan sendiri sumber-sumber penerimaan sesuai dengan potensinya masing-masing. Salah satu sumber penerimaan daerah adalah PAD, dimana secara teoritis dijadikan sebagai tolak ukur kemandirian suatu daerah. Pendapatan Asli Daerah bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004, lain-lain PAD yang sah meliputi hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah

terhadap mata uang asing, dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah. Dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jenis pajak daerah dan retribusi daerah adalah sebagai berikut:

- a. Jenis pajak daerah kabupaten/kota terdiri atas Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.
- b. Jenis retribusi daerah terdiri atas Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu.

#### **4. Dana Perimbangan (DP)**

Dana Perimbangan dapat dikatakan sebagai dana dari pemerintah pusat yang ditransfer ke pemerintah daerah. Dana transfer ini selain bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, juga untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar-Pemerintah Daerah. Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa Dana Perimbangan terdiri dari DBH, DAU, dan DAK.

##### **a. Dana Bagi Hasil**

Dana Bagi Hasil mempunyai dua sumber yaitu dari pajak dan sumber daya alam. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak berasal dari Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Bea Perolehan Atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB). Sementara DBH yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari penerimaan pertambangan umum, pertambangan minyak, pertambangan gas alam, pertambangan panas bumi, kehutanan, dan perikanan.

##### **b. Dana Alokasi Umum**

Dana Alokasi Umum dialokasikan kepada pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, disebutkan bahwa

DAU untuk suatu daerah dialokasikan berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal, yang diukur dengan menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia, dan kapasitas fiskal, yang diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah dan DBH, sementara alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

c. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus dialokasikan dari APBN kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan kegiatan khusus dalam rangka desentralisasi. Kegiatan khusus tersebut ditentukan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan prioritas nasional maupun usulan pemerintah daerah tersebut. Menurut PP Nomor 55 Tahun 2005, besaran alokasi DAK masing-masing daerah ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah. Kriteria khusus dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah. Kriteria teknis disusun berdasarkan indikator-indikator kegiatan khusus yang akan didanai dari DAK.

## 5. Tenaga Kerja (TK)

Menurut UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Sementara itu, Badan Pusat Statistik (BPS) dalam website resminya mendefinisikan penduduk usia kerja sebagai penduduk berumur 15 tahun dan lebih. Dalam website resminya, BPS membagi penduduk usia kerja ini ke dalam beberapa kelompok, yaitu:

a. Penduduk yang Termasuk Angkatan Kerja

Penduduk yang termasuk angkatan kerja adalah penduduk usia kerja yang bekerja, atau punya pekerjaan namun sementara tidak bekerja dan pengangguran.

### 1) Bekerja

Bekerja adalah kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh seseorang dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh pendapatan atau keuntungan, paling sedikit 1 jam (tidak terputus) dalam seminggu yang lalu. Kegiatan tersebut termasuk pola kegiatan pekerja tak dibayar yang membantu dalam suatu usaha/kegiatan ekonomi.

### 2) Punya pekerjaan tetapi sementara tidak bekerja

Punya pekerjaan tetapi sementara tidak bekerja adalah keadaan dari seseorang yang mempunyai pekerjaan tetapi selama seminggu yang lalu sementara tidak bekerja karena berbagai sebab, seperti sakit, cuti, menunggu panen, mogok dan sebagainya.

### b. Penduduk yang Termasuk Bukan Angkatan Kerja

Penduduk yang termasuk bukan angkatan kerja adalah penduduk usia kerja yang masih sekolah, mengurus rumah tangga atau melaksanakan kegiatan lainnya.

#### 1) Sekolah

Sekolah adalah kegiatan seseorang untuk bersekolah di sekolah formal, mulai dari pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi selama seminggu yang lalu sebelum pencacahan. Tidak termasuk yang sedang libur sekolah.

#### 2) Mengurus rumah tangga

Mengurus rumah tangga adalah kegiatan seseorang yang mengurus rumah tangga tanpa mendapatkan upah, misalnya ibu-ibu rumah tangga dan anaknya yang membantu mengurus rumah tangga. Sebaliknya pembantu rumah tangga yang mendapatkan upah walaupun pekerjaannya mengurus rumah tangga dianggap bekerja.

#### 3) Kegiatan lainnya

Kegiatan lainnya adalah kegiatan seseorang selain disebut di atas, yakni mereka yang sudah pensiun, orang-orang yang cacat jasmani (buta, bisu dan sebagainya) yang tidak melakukan sesuatu pekerjaan seminggu yang lalu.

## 6. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Untuk mengetahui kondisi ekonomi suatu daerah pada periode tertentu, PDRB dapat menjadi salah satu indikator. Menurut Bank Indonesia (2014), PDRB pada

dasarnya merupakan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu daerah, atau merupakan jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi pada suatu daerah. Produk Domestik Regional Bruto terdiri atas PDRB atas dasar harga berlaku dan PDRB atas dasar harga konstan. Menurut Bank Indonesia (2014), PDRB atas dasar harga berlaku menggambarkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung menggunakan harga pada tahun berjalan, sedangkan PDRB atas dasar harga konstan menunjukkan nilai tambah barang dan jasa tersebut yang dihitung menggunakan harga yang berlaku pada satu tahun tertentu sebagai tahun dasar. Menurut Bank Indonesia (2014), PDRB atas dasar harga berlaku digunakan untuk mengetahui kemampuan sumber daya ekonomi, pergeseran, dan struktur ekonomi suatu daerah, sedangkan PDRB atas dasar harga konstan digunakan untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi secara riil dari tahun ke tahun atau pertumbuhan ekonomi yang tidak dipengaruhi oleh faktor harga.

## 7. Teori Pertumbuhan Ekonomi

Penelitian ini berdasarkan pada teori neoklasik yang dikembangkan oleh Solow (1950). Menurut teori ini, pertumbuhan ekonomi tergantung pada pertambahan penyediaan faktor-faktor produksi (penduduk, tenaga kerja, dan akumulasi modal) dan tingkat kemajuan teknologi (Arsyad, 2009). Pandangan ini berdasarkan anggapan bahwa perekonomian akan tetap mengalami tingkat pengerjaan penuh (*full employment*) dan modal akan tetap digunakan sepenuhnya sepanjang waktu (Arsyad, 2009). Asumsi dasar yang dipakai dalam model ini antara lain, *output* dihasilkan dari penggunaan dua jenis *input* yaitu modal dan tenaga kerja, perekonomian berada pada kondisi penggunaan tenaga kerja penuh dan dalam kondisi persaingan sempurna. Selanjutnya menurut teori ini, untuk menciptakan sejumlah *output* tertentu, jumlah modal yang digunakan bisa berbeda-beda dengan bantuan tenaga kerja yang jumlahnya berbeda-beda juga sesuai kebutuhan. Apabila modal yang digunakan lebih banyak, maka tenaga kerja yang dibutuhkan lebih sedikit. Sebaliknya, apabila lebih sedikit modal yang digunakan, maka digunakan tenaga kerja yang lebih banyak. Dengan ini dapat dikatakan bahwa suatu perekonomian mempunyai kebebasan yang

tidak terbatas dalam menentukan kombinasi modal dan tenaga kerja yang digunakan untuk mencapai tingkat output tertentu.

## 8. Penelitian Terdahulu

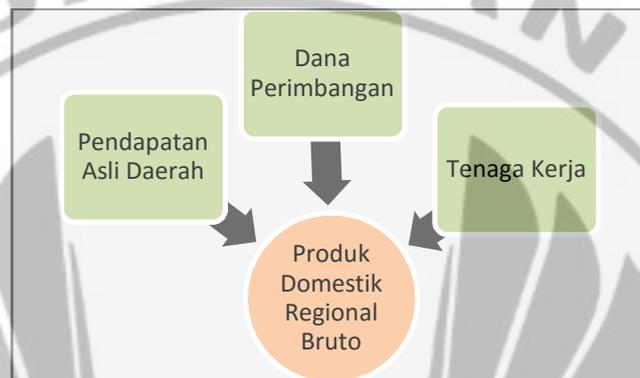
Beberapa penelitian mengenai hubungan faktor-faktor desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi diantaranya dapat diuraikan sebagai berikut.

- a. Penelitian yang berjudul “*An Examination of the Impacts of Fiscal Decentralization on Economic Growth*” oleh Amagoh dan Amin (2012) membahas mengenai dampak desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa desentralisasi fiskal meningkatkan efektivitas dan efisiensi pembangunan ekonomi, akuntabilitas, pendapatan dan otonomi politik, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Namun, agar dapat benar-benar berjalan efektif, desentralisasi fiskal harus fokus pada pengembangan kelembagaan yang terlibat secara komprehensif. Hal ini menunjukkan pentingnya peran kelembagaan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal.
- b. Penelitian yang berjudul “Analisis Pertumbuhan Ekonomi di Karesidenan Semarang Era Desentralisasi Fiskal” yang dilakukan oleh Pujiati (2008) menggunakan beberapa variabel yaitu PDRB, PAD, DBH, DAU dan TK. Peneliti menemukan bahwa PAD, DBH, dan TK berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, sementara DAU berpengaruh negatif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.
- c. Penelitian yang berjudul “Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Kapasitas Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah dan Disparitas Pendapatan Antardaerah di Indonesia” yang dilakukan oleh Nurcahya (2010) menggunakan variabel-variabel DAU, DAK, PAD, pertumbuhan ekonomi daerah, dan disparitas pendapatan antardaerah. Penelitian ini menyimpulkan bahwa DAU, DAK, serta PAD berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah, sementara DBH tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

## B. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan landasan teori dan kajian terhadap penelitian terdahulu, maka penulis menyusun suatu kerangka pemikiran teori mengenai penelitian yang akan dilakukan. Kerangka pemikiran teori tersebut adalah sebagai berikut:

Gambar II.1  
Kerangka Pemikiran Teori



## C. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan uraian pembahasan permasalahan, teori, serta kerangka pemikiran yang sebelumnya disajikan, maka hipotesis yang akan diajukan dalam penelitian ini adalah:

- a. PAD berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Provinsi Riau.
- b. DP berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Provinsi Riau.
- c. TK berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Provinsi Riau.
- d. PAD, DP, dan TK secara bersama-sama berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Provinsi Riau.