

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Perubahan sistem pemerintahan yang semula bersifat sentralisasi menjadi sistem pemerintahan yang bersifat desentralisasi merupakan wujud dari usaha menciptakan pemerataan kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Sistem pemerintahan desentralisasi merupakan awal dari berlakunya otonomi daerah, yakni adanya pemberian kewenangan yang luas dari pusat kepada daerah. Penyempurnaan aturan terkait pemerintahan daerah terus dilakukan sejak diberlakukannya UU RI No. 1 Tahun 1957 sampai dengan UU RI No. 23 Tahun 2014 yang merupakan perubahan dari UU RI No. 32 Tahun 2004. Tujuan dari perubahan-perubahan tersebut adalah untuk menyempurnakan aturan terkait pembagian hak, wewenang, dan kewajiban antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dan pemerintahan antardaerah. UU RI No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya hampir sama dengan UU yang berlaku sebelumnya, sebagai contoh yakni, pasal 1 angka 6 yang menyatakan bahwa, "*otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia*".

Implikasi lain dari adanya desentralisasi yakni adanya ketentuan umum terkait keuangan yang termuat dalam UU RI No. 23 Tahun 2014, bab

I, pasal 1, ayat 30 yang menyatakan, “*Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan bertanggung jawab*”. Ayat 31 menyatakan, “*Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dengan undang-undang*”. Ayat 32 menyatakan, “*Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Perda.*”

Adanya aturan-aturan yang termuat dalam UU RI No. 23 Tahun 2014 sebagaimana tersurat di atas, menjadikan pemerintah daerah memiliki wewenang yang luas dalam membuat keputusan, mengatur dan mengelola sumber daya alam serta sumber daya lainnya sebagai sumber penerimaan daerahnya masing-masing. Adapun sumber-sumber penerimaan daerah termuat dalam UU RI No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. UU RI No. 33 Tahun 2004 menjelaskan, bahwa penerimaan daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan yang bersumber dari APBN, dan lain lain pendapatan.

Kemandirian suatu daerah dalam mengelola potensi lokal dapat di lihat dari besaran PAD di wilayahnya. Karena PAD sendiri bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Jadi, PAD dapat dikatakan sebagai

indikator keberhasilan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah, yang ditandai dengan besaran penerimaan keuangan daerah. Semakin besar PAD yang dihasilkan suatu daerah, menandakan semakin maju dan mandiri daerah tersebut.

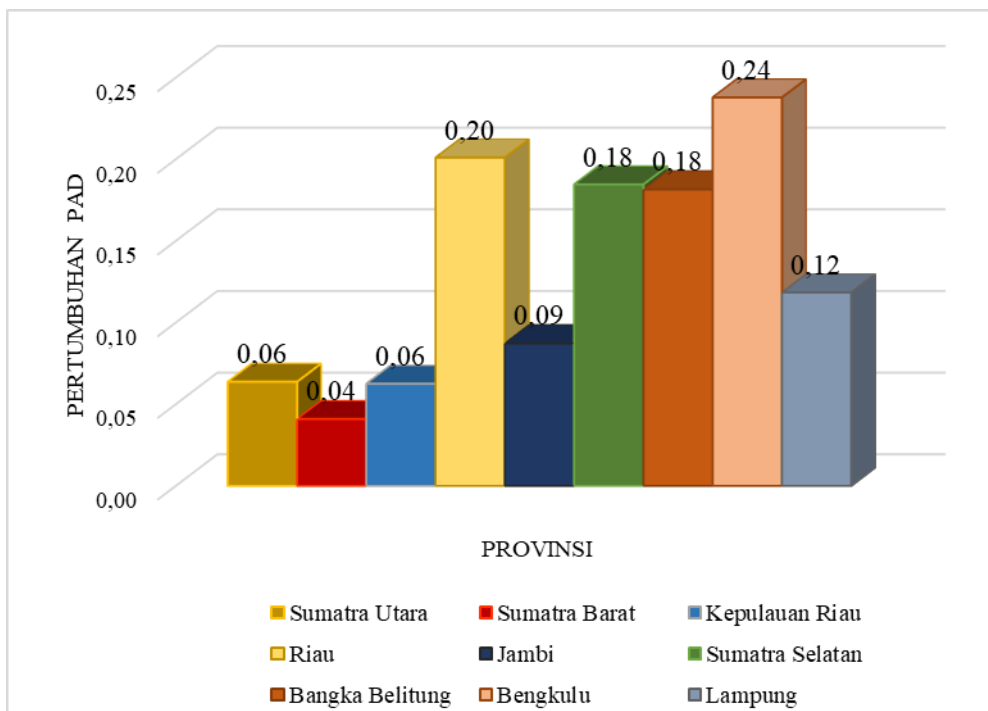
**TABEL 1. 1**  
Pendapatan Asli Daerah Tingkat Provinsi  
di Pulau Sumatera Tahun 2016-2017

No	Nama Provinsi	PAD 2016 (Ribu Rupiah)	PAD 2017 (Ribu Rupiah)
1	Sumatera Utara	Rp4.630.468.148	Rp4.925.627.726
2	Sumatera Barat	Rp1.964.148.976	Rp2.044.504.493
3	Kepulauan Riau	Rp1.039.401.353	Rp1.104.344.658
4	Riau	Rp3.110.656.140	Rp3.735.800.000
5	Jambi	Rp1.281.239.473	Rp1.393.072.791
6	Sumatera Selatan	Rp2.546.177.544	Rp3.016.085.363
7	Bangka Belitung	Rp 574.609.439	Rp 678.913.156
8	Bengkulu	Rp 731.556.734	Rp 905.536.549
9	Lampung	Rp2.368.790.251	Rp2.649.215.474

*Sumber : Badan Pusat Statistik (Data diolah)*

Berdasarkan tabel 1.1 dapat di lihat bahwa data dari Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan adanya provinsi dengan PAD yang tinggi dan ada pula yang rendah. Tiga provinsi dengan PAD tertinggi pada tahun 2017 yang pertama adalah Provinsi Sumatera Utara dengan PAD sebesar Rp4.925.627.726,00; kedua, yakni Provinsi Riau dengan PAD sebesar Rp3.735.800.000,00; dan yang ke tiga adalah Provinsi Sumatera Selatan dengan PAD sebesar Rp3.016.085.363,00. Sementara tiga provinsi dengan PAD terendah yang pertama adalah Provinsi Bangka Belitung dengan PAD hanya sebesar Rp74.609.439.000,00; kedua, yakni Provinsi Bengkulu dengan PAD sebesar Rp731.556.734.000,00; dan yang ke tiga adalah Provinsi Kepulauan Riau dengan

PAD sebesar Rp1.039.401.353.000,00. Namun, PAD tertinggi belum tentu menggambarkan kinerja pemerintah yang baik dalam memungut pajak, retribusi dan lain sebagainya yang termasuk dalam PAD. Kinerja yang baik dapat terukur dari bagaimana pertumbuhan PAD dari tahun ke tahun. Berikut grafik pertumbuhan PAD pada beberapa provinsi di Pulau Sumatera.



Sumber : Badan Pusat Statistik (Data diolah)

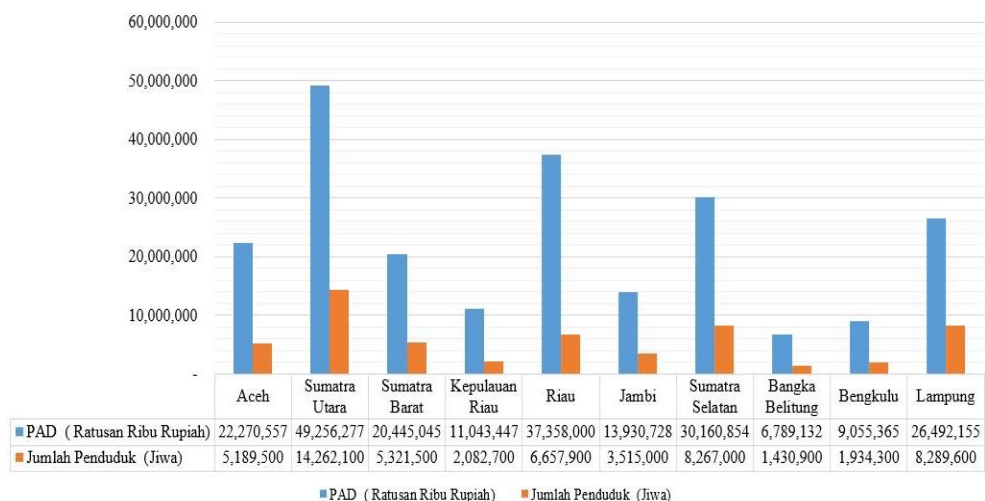
### GAMBAR 1. 1

Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Provinsi di Pulau Sumatera Tahun 2017

Berdasarkan gambar 1.1 dapat diketahui pertumbuhan PAD tertinggi terdapat di Provinsi Bengkulu yakni 0,24%. Apabila di lihat kembali, berdasarkan tabel 1.1, Provinsi Bengkulu adalah provinsi dengan PAD terendah. Hal ini membuktikan bahwa meskipun memiliki PAD yang rendah, namun kinerja pemerintah daerahnya sangat baik sehingga pertumbuhan PAD Provinsi Bengkulu tertinggi diantara 8 provinsi lainnya. Berdasarkan analisis dari tabel 1.1 dan gambar 1.1, provinsi yang dapat dinilai sebagai provinsi

terbaik adalah Provinsi Riau, karena Provinsi Riau berada pada posisi kedua tertinggi dari sisi besaran PAD maupun pertumbuhan PAD. Sementara provinsi Sumatera Utara yang memiliki besaran PAD terbesar yakni Rp4.925.627.726,00 berada pada posisi kedua terendah dari sisi pertumbuhan PAD.

Pada umumnya, permasalahan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah terjadi karena rendahnya potensi maupun realisasi penerimaan daerah seperti penerimaan PAD. Namun pada beberapa kasus, besaran penerimaan PAD tidaklah diukur hanya dengan asumsi bahwa daerah dengan PAD yang tinggi, maka segala belanja daerahnya akan terpenuhi. Sebaliknya, daerah dengan PAD relatif kecil, maka tidak akan dapat memenuhi kebutuhan belanja daerahnya. Karena setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda sehingga disparitas PAD yang terjadi tidak selalunya menggambarkan adanya daerah yang maju dan terbelakang dari sisi kebutuhan ekonomi dan pembangunan.



Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan dan Indonesia dalam Angka 2018

**GAMBAR 1. 2**  
Perbandingan PAD dan Jumlah Penduduk  
di Pulau Sumatera Tahun 2017

Jumlah Penduduk merupakan salah satu penyebab terjadinya disparitas pada PAD. Pertumbuhan penduduk dengan jumlah tertentu bukanlah faktor yang menjadi masalah pada kecilnya penerimaan PAD, melainkan sebaliknya. Karena pertumbuhan penduduk dengan jumlah tertentu dapat menunjang pertumbuhan ekonomi dan pembangunan apabila struktur usia, mutu dan persebarannya dapat dikendalikan dengan baik (Hudiyanto, 2015). Berdasarkan gambar 1.2 dapat dilihat bahwa besaran PAD didukung oleh jumlah penduduk suatu wilayah. Salah satu contohnya yaitu Provinsi Sumatera Utara Sumatera yang memperoleh total PAD terbesar ini, memiliki jumlah penduduk terbanyak yaitu sekitar 14 ribu jiwa. Kemudian wilayah dengan PAD terkecil yaitu Provinsi Bangka Belitung, juga memiliki jumlah penduduk yang kecil yaitu hanya sekitar 1.400 Jiwa.

Kepulauan Riau dikenal sebagai provinsi dengan wilayah Kabupaten/Kota yang terpecah menjadi pulau-pulau. Secara geografis, letak Provinsi Kepulauan Riau berada pada posisi strategis yakni antara laut China Selatan dan Selat Malaka. Sebelah utara terdapat Kabupaten Kepulauan Anambas dan Kabupaten Natuna yang berbatasan dengan Vietnam dan Kamboja. Di sebelah barat terdapat Kabupaten Karimun, Kabupaten Bintan, Kota Batam dan Kota Tanjung Pinang yang berbatasan dengan Provinsi Riau, Malaysia, dan Singapura. Di sebelah Selatan terdapat Kabupaten Lingga berbatasan dengan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Sebelah Timur yang merupakan wilayah perairan Natuna yang berbatasan dengan Provinsi Kalimantan Barat, Malaysia (Sabah dan Sarawak), dan Brunei. Banyaknya

garis pantai yang dimiliki Kepulauan Riau sudah seharusnya semakin mendorong wisatawan untuk berkunjung. Selain itu, terdapat potensi lain berupa sumber daya mineral dan energi yang bervariasi mulai dari berupa bahan galian A, bahan galian B, hingga bahan galian C. (P. Nasution, 2012)

Melihat adanya potensi sumber daya mineral dan energi yang ada, serta letak geografis yang sangat strategis sebagai jalur perdagangan dan jalur wisatawan mancanegara, seharusnya sudah cukup menggambarkan banyaknya sektor yang berkontribusi bagi pertumbuhan PDRB di Provinsi Kepulauan Riau. Pertambahan dari besarnya PDRB menunjukkan adanya maksimalisasi pengelolaan sektor atau unit produksi, yang selanjutnya juga berdampak pada besarnya PAD. Berikut dapat dilihat pertumbuhan rata-rata PDRB selama tiga tahun terakhir.

**TABEL 1. 2**  
Rata-Rata Pertumbuhan PDRB Kabupaten/Kota  
di Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2015-2017

No	Kabupaten/ Kota	2015	2016	2017	Rata-Rata Pertumbuhan
Kabupaten					
1	Karimun	Rp 7.678.310.000.000	Rp 8.152.860.000.000	Rp 8.594.070.000.000	6%
2	Bintan	Rp12.013.390.000.000	Rp12.726.960.000.000	Rp13.364.820.000.000	5%
3	Natuna	Rp14.115.270.000.000	Rp14.538.930.000.000	Rp14.665.420.000.000	2%
4	Lingga	Rp 2.492.750.000.000	Rp 2.529.110.000.000	Rp 2.691.280.000.000	4%
5	Kep. Anambas	Rp12.784.250.000.000	Rp13.155.240.000.000	Rp13.142.450.000.000	1%
Kota					
6	Batam	Rp90.457.740.000.000	Rp95.369.700.000.000	Rp97.359.730.000.000	4%
7	Tanjungpinang	Rp12.568.740.000.000	Rp13.202.950.000.000	Rp13.551.170.000.000	4%

*Sumber: Badan Pusat Statistik (data diolah)*

Berdasarkan tabel 1.2 diketahui bahwa total PBRB tiap Kabupaten/Kota selalu mengalami peningkatan di setiap tahunnya. Peningkatan terbesar dalam kurun waktu tiga tahun terakhir diraih oleh Kabupaten Karimun dengan pertumbuhan 6%, diikuti oleh Kabupaten Bintan

pada posisi ke dua dengan rata-rata pertumbuhan 5% dan pada posisi ketiga dengan masing-masing pertumbuhan 4% yaitu Kabupaten Lingga, Kota Batam dan Kota Tanjungpinang. Kemudian rata-rata pertumbuhan PDRB terendah dialami oleh Kabupaten Kepulauan Anambas yaitu sebesar 1%. Sementara kedua terendah dengan rata-rata pertumbuhan PDRB 2% yaitu Kabupaten Natuna.

Namun berdasarkan tabel 1.1, Kepulauan Riau merupakan daerah dengan PAD yang berada pada urutan ke tiga terkecil diantara provinsi yang ada di Pulau Sumatera. Selain ketiga terkecil dari sisi besaran, Provinsi Kepulauan Riau juga berada pada posisi kedua terkecil dari sisi pertumbuhan PAD. Keadaan ini berpotensi menimbulkan permasalahan keuangan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah. Guna menganalisis lebih lanjut, maka dapat di lihat pula bagaimana besaran PAD tingkat Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Kepulauan Riau. Berikut data pertumbuhan PAD Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau tahun 2015-2016.

**TABEL 1.3**  
Pertumbuhan PAD berdasarkan Kabupaten/Kota  
di Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2015-2016

No	Nama Kabupaten/Kota	PAD (Ribu Rupiah)		Pertumbuhan (%)
		2015	2016	
1	Kab. Karimun	Rp360.641.752	Rp397.442.616	0,10
2	Kab. Bintan	Rp186.630.241	Rp206.292.379	0,11
3	Kab. Lingga	Rp195.803.200	Rp182.500.000	-0,07
4	Kab. Kep. Anambas	Rp 17.218.369	Rp 34.062.649	0,98
5	Kab. Natuna	Rp 30.637.404	Rp 53.414.566	0,74
6	Kota Batam	Rp812.739.614	Rp881.275.469	0,08
7	Kota Tanjung Pinang	Rp122.893.490	Rp126.037.270	0,03

*Sumber : Badan Pusat Statistik (Data diolah)*



Pemerintah daerah dituntut memiliki kemandirian dalam memaksimalkan pengelolaan sumber daya alam yang menjadi unit produksi ataupun sumber daya manusia yang merupakan salah satu faktor produksi. Terpenuhinya tuntutan atas kemandirian daerah dapat dilihat dari perbandingan besaran antara PAD dengan dana perimbangan yang merupakan transfer dari pemerintah pusat untuk membantu memenuhi kebutuhan pembanguan di daerah. Berikut data pertumbuhan dana perimbangan berdasarkan Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau tahun 2016.

**TABEL 1. 4**  
Pertumbuhan Dana Perimbangan berdasarkan Kabupaten/Kota  
di Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2016

No	Nama Kabupaten/Kota	Dana Perimbangan		Pertumbuh an (%)
		2015	2016	
1	Kab. Karimun	Rp 501.286.982	Rp 735.506.490	0,47
2	Kab. Bintan	Rp 497.680.184	Rp 639.222.704	0,28
3	Kab. Lingga	Rp 471.125.454	Rp 593.787.179	0,26
4	Kab. Kep. Anambas	Rp 550.751.056	Rp 813.262.043	0,48
5	Kab. Natuna	Rp 709.384.501	Rp1.012.437.874	0,43
6	Kota Batam	Rp 849.850.348	Rp1.011.502.939	0,19
7	Kota Tanjungpinang	Rp 460.333.938	Rp 701.737.846	0,52

*Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (Data diolah)*

Berdasarkan penjelasan pada tabel 1.3 dan tabel 1.4 dapat dinilai bahwa penerimaan daerah yang berasal dari dana perimbangan lebih besar dari penerimaan daerah yang berasal dari PAD. Dominasi dana perimbangan ini mengindikasikan bahwa pemerintahan daerah masih bergantung pada pemerintah pusat.

Optimalisasi PAD pada dasarnya dapat terwujud apabila pemerintah daerah mampu memberikan pelayanan jasa yang baik, serta membangun fasilitas dan infrastruktur yang dampaknya dapat dirasakan oleh masyarakat secara langsung dalam menunjang peningkatan produktivitas, sehingga masyarakat tidak berkeberatan untuk membayar iuran ataupun pungutan seperti pajak dan retribusi. Salah satu usaha yang dapat pemerintah lakukan untuk mewujudkan pembangunan perekonomian guna optimalisasi PAD tersebut yaitu dengan memperbesar pengeluaran pemerintah. Berikut data pengeluaran pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau tahun 2015 sampai dengan 2016.

**TABEL 1. 5**  
Pengeluaran Pemerintah Kabupaten/Kota  
di Provinsi Kepulauan Riau 2015-2016

No	Kabupaten/Kota	Pengeluaran Pemerintah		Pertumbuhan
		2015	2016	
1	Kab. Karimun	Rp 989.642.700.658	Rp 1.345.084.375.888	36%
2	Kab. Bintan	Rp 886.752.613.316	Rp 994.909.650.144	12%
3	Kab. Natuna	Rp 814.743.361.592	Rp 1.155.500.000.000	42%
4	Kab. Lingga	Rp 582.934.296.209	Rp 754.327.846.904	29%
5	Kab. Kep. Anambas	Rp 647.842.758.446	Rp 977.214.088.982	51%
6	Kota Batam	Rp 2.154.059.184.726	Rp 2.590.361.396.250	20%
7	Kota Tanjungpinang	Rp 756.329.273.305	Rp 1.041.488.342.581	38%

*Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (Data diolah)*

Tabel 1.5 menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah dari tahun 2015 ke 2016 mengalami peningkatan. Peningkatan pengeluaran terbesar dilakukan oleh Kabupaten Kepulauan Anambas yaitu sebesar 51 persen, kemudian diikuti Kabupaten Natuna yaitu sebesar 42 persen dan Kota Batam sebesar 38 persen. Peningkatan pengeluaran pemerintah terkecil dilakukan oleh Kabupaten Bintan yaitu sebesar 12 persen. Kemudian apabila dilihat dari

sisi besaran pengeluaran tahun 2016, maka pengeluaran terbesar dilakukan oleh Kota Batam yaitu sebesar Rp2.590.361.396.250,- dan pengeluaran terkecil dilakukan oleh Kabupaten Lingga yaitu sebesar Rp754.327.846.904,-.

Berdasarkan beberapa penelitian terdahulu, terdapat beberapa variabel yang berpengaruh dominan terhadap PAD. Penelitian yang dilakukan oleh Jaya dan Widanta (2014) serta Santoso dan Rahayu (2005) menyatakan bahwa jumlah penduduk dan PDRB berpengaruh signifikan terhadap PAD. Kemudian pada penelitian yang dilakukan oleh Kurniawan dkk (2017) diketahui faktor lain yang mempengaruhi PAD, yaitu investasi, pengeluaran pemerintah, dan tenaga kerja. Penelitian Kurniawan dkk (2017) menunjukkan hasil bahwa pengeluaran pemerintah dan tenaga kerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap PAD, sementara investasi tidak berpengaruh terhadap PAD.

Berdasarkan uraian singkat terkait permasalahan di atas dan beberapa penelitian terdahulu, maka untuk mengakomodir keingintahuan terkait variabel yang mampu mempengaruhi PAD, penulis mengangkat judul penelitian "***Determinasi Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Kepulauan Riau (Studi Kasus 7 Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2011-2017)***". Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian terdahulu dengan cara menggunakan variabel independen yang berbeda dan lokasi penelitian yang berbeda dari para peneliti terdahulu.

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Dalam penelitian ini peneliti membatasi variabel-variabel yang ditelitinya sebagai berikut :

1. Untuk variabel dependen (Y) adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Kepulauan Riau tahun 2011–2017.
2. Untuk variabel independennya adalah jumlah penduduk ( $X_1$ ), PDRB ( $X_2$ ), dan pengeluaran pemerintah ( $X_3$ ).

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, permasalahan pokok yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Seberapa besar pengaruh jumlah penduduk terhadap PAD di Provinsi Kepulauan Riau tahun 2011–2017 ?
2. Seberapa besar pengaruh PDRB terhadap PAD di Provinsi Kepulauan Riau tahun 2011–2017 ?
3. Seberapa besar pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap PAD di Provinsi Kepulauan Riau tahun 2011–2017?

## **D. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh jumlah penduduk terhadap PAD di Provinsi Kepulauan Riau tahun 2011–2017.

2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh PDRB terhadap PAD di Provinsi Kepulauan Riau tahun 2011–2017.
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap PAD di Provinsi Kepulauan Riau tahun 2011-2017.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi pembaca bermanfaat sebagai bahan informasi tambahan tentang faktor-faktor yang dapat mempengaruhi PAD di Provinsi Kepulauan Riau tahun 2011-2017.
2. Bagi peneliti dapat digunakan sebagai sumber referensi, bagi yang akan mengadakan penelitian ruang lingkup yang sama.
3. Bagi Pemerintah dapat dijadikan salah satu pertimbangan dalam menetapkan kebijakan guna meningkatkan PAD.

