

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan gagasan yang bertumpu pada pemikiran untuk menjamin tercapainya efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas dan demokratisasi nilai-nilai kerakyatan. Penggagasan ini telah dimulai sejak bergulirnya era reformasi pada tahun 1998 yang membawa dampak sangat luas pada perubahan tata kehidupan sektor ekonomi dan politik bangsa. Dalam rangka mewujudkan pelaksanaan desentralisasi maka dibentuklah daerah otonom yang terbagi dalam daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang bersifat otonom sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Kemampuan daerah dalam mengolah sumber daya yang dimiliki dapat dijadikan sebagai sumber kekayaan bagi daerah. Pengelolaan daerah dapat menciptakan lapangan kerja baru dan dapat merangsang perkembangan kegiatan ekonomi, dan dapat menambah pendapatan bagi daerah. Daerah otonom dapat memiliki pendapatan yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangganya secara efektif dan efisien dengan memberikan pelayanan dan

pembangunan. Realitas menunjukkan tidak semua daerah mampu untuk lepas dari pemerintah pusat, dikarenakan tingkat kebutuhan tiap daerah berbeda. Maka dalam kenyataannya, pemerintah pusat tidak dapat lepas tangan begitu saja terhadap kebijakan otonominya. Hal ini tidak hanya terlihat dalam konteks kerangka hubungan politis dan wewenang daerah, namun juga terlihat dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dibutuhkan juga pengelolaan keuangan daerah yang optimal, salah satu kriterianya adalah kemampuan daerah mengatur dan mengurus pembiayaan keuangannya sendiri. Dengan kata lain, faktor keuangan berpengaruh dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa manajemen yang baik untuk memberikan pelayanan publik dan pembangunan daerah. Struktur penerimaan maupun pengeluaran keuangan daerah yang terlihat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Seiring dengan digulirkannya konsep otonomi daerah kota atau kabupaten, maka daerah diberikan wewenang untuk mengalokasikan setiap dana bantuan pusat. Salah satu bentuk dari Dana Perimbangan tersebut adalah Dana Alokasi Umum (DAU), besar kecilnya dana perimbangan atau dana bantuan dari pusat bergantung pada pengalokasian dana bantuan ini untuk masing-masing daerah. Dana bantuan ini di alokasikan untuk pembangunan daerah. Untuk pengalokasian dana bantuan umum ini sepenuhnya diserahkan kepada daerah masing-masing.

Kuncoro (2007) juga menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20%. Kemandirian bagi daerah belum sepenuhnya terlaksana, karena mereka masih tergantung dengan adanya aliran dana dari pemerintah pusat, khususnya Dana Alokasi Umum.

Kabupaten Tanggamus merupakan salah satu daerah otonom yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Lampung Selatan, kabupaten yang terbentuk pada tahun 1997. Dalam penelitian ini data yang digunakan mulai dari tahun 2001 dikarenakan untuk anggaran pendapatan daerah khususnya Dana Alokasi Umum, pemerintah pusat mentransfer dana dimulai pada tahun 2001 ini sesuai dengan peraturan pemerintah No.84 tahun 2001 tentang perubahan peraturan pemerintah No.104 tahun 2000 tentang Dana Perimbangan Keuangan.

Tabel 1.1 Realisasi Dana Alokasi Umum Pada APBD Kabupaten Tanggamus Tahun Anggaran 2001-2009 (Rupiah)

| Tahun | Realisasi |
|--------------|--------------------|
| 2001 | 151.741.497.000,00 |
| 2002 | 213.366.906.250,00 |
| 2003 | 252.630.000.000,00 |
| 2004 | 279.653.701.000,00 |
| 2005 | 285.091.000.000,00 |
| 2006 | 448.288.000.000,00 |
| 2007 | 495.346.000.000,00 |
| 2008 | 542.094.963.000,00 |
| 2009 | 567.317.219.000,00 |

Sumber : Dinas Pendapatan, Pengelolaan Aset & Keuangan Kab. Tanggamus (2001-2009)

Tabel.1.1 memperlihatkan perkembangan realisasi Dana Alokasi Umum Kabupaten Tanggamus tahun anggaran 2001-2009. Perkembangan tiap tahunnya mengalami peningkatan, pada tahun 2001 proporsi untuk Dana Alokasi Umum sebesar 151.741.497.000 rupiah. Pada tahun 2002 realisasi DAU sebesar 213.366.906.250 rupiah. Untuk tahun 2003 dan tahun 2004 realisasi DAU sebesar 252.630.000.000 rupiah dan 279.653.701.000 rupiah. Tahun 2005 DAU sebesar 285.091.000.000 rupiah. Pada tahun 2006 sampai tahun 2009 perkembangan realisasi DAU Kabupaten Tanggamus mengalami peningkatan cukup drastis yaitu sebesar 448.288.000.000 rupiah (tahun 2006), di tahun 2007 495.346.000.000 rupiah, 542.094.963.000 rupiah tahun 2008 dan 2009 sebesar 567.317.219.000 rupiah.

Dalam perpres RI No.53 Tahun 2009 Pengalokasian Dana Alokasi Umum Provinsi, Kabupaten dan Kota, Dana Alokasi Umum atas dasar alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) secara proposional termasuk kenaikan gaji pokok, pemberian gaji bulan ke-13 dan gaji bagi Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal lebih besar dari 0 (nol) menerima Dana Alokasi Umum sebesar alokasi dasar ditambah celah fiskal, daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan 0 (nol), menerima Dana Alokasi Umum sebesar alokasi dasar. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar menerima Dana Alokasi Umum sebesar alokasi dasar setelah diperhitungkan nilai celah fiskal, daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif

dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar, tidak menerima DAU.

Pemerintah Daerah Kabupaten Tanggamus yang tengah mengalami permasalahan adalah masih lemahnya kemampuan pendapatan asli daerah menutupi biaya untuk pelaksanaan belanja daerah yang setiap tahunnya semakin meningkat.

Tabel 1.2 Realisasi Belanja Modal Pada APBD Kabupaten Tanggamus Tahun Anggaran 2001-2009 (Rupiah)

| Tahun | Realisasi |
|--------------|--------------------|
| 2001 | 19.047.735.000,00 |
| 2002 | 38.645.003.558,65 |
| 2003 | 45.681.765.152,00 |
| 2004 | 44.833.605.228,00 |
| 2005 | 50.394.594.041,00 |
| 2006 | 128.945.219.633,00 |
| 2007 | 159.498.463.520,00 |
| 2008 | 83.586.528.702,00 |
| 2009 | 66.445.560.881,80 |

Sumber : Dinas Pendapatan, Pengelolaan Aset & Keuangan Kab. Tanggamus (2001-2009)

Tabel 1.2 memperlihatkan perkembangan realisasi anggaran belanja modal Kabupaten Tanggamus tahun 2001-2009. Dari tabel diatas menunjukkan perkembangan negatif dari tahun ke tahun, pada tahun 2001 realisasi belanja modal masih kecil yaitu sebesar 19.047.735.000 rupiah. Untuk tahun 2002 sampai 2005 realisasi belanja modal yaitu sebesar 38.645.003.558 rupiah (tahun 2002), 45.681.765.152 rupiah (tahun 2003), di tahun 2004-2005 sebesar

44.833.605.228 rupiah dan 50.394.594.041 rupiah. Peningkatan realisasi belanja modal terjadi pada tahun 2006 yaitu sebesar 128.945.219.633 rupiah dan tahun 2007 sebesar 159.498.463.520 rupiah. Pada tahun 2008 penurunan proporsi belanja modal cukup drastis yaitu sebesar 83.586.528.702 rupiah dan di tahun 2009 sebesar 66.445.560.881 rupiah. Penurunan belanja modal di barengi dengan peningkatan belanja rutin seperti belanja pegawai. Hal ini berarti ketergantungan Pemerintah terhadap transfer dana dari pemerintah pusat dalam hal pembiayaan daerah yang tercermin dari besarnya belanja pegawai Kabupaten Tanggamus dibandingkan Belanja Modal untuk pembangunan.

Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah pemerintah daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor – sektor yang produktif di daerah. Belanja Modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya untuk pembangunan, pengadaan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, transportasi, sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah.

Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Upaya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah tidak akan memberikan arti apabila tidak diikuti dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah. Pertumbuhan ekonomi sering di ukur dengan menggunakan pertumbuhan produk domestik bruto (PDB/PDRB) Indikator ini secara simultan menunjukkan apakah pertumbuhan ekonomi yang terjadi mampu

meningkatkan kesejahteraan seiring dengan semakin cepatnya laju pertumbuhan penduduk.

Tabel 1.3 Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Tanggamus Tahun 2001-2009 (Persen)

| Tahun | Laju Pertumbuhan Ekonomi |
|--------------|---------------------------------|
| 2001 | 2.48 |
| 2002 | 5.59 |
| 2003 | 3.58 |
| 2004 | 4.87 |
| 2005 | 4.68 |
| 2006 | 5.55 |
| 2007 | 6.59 |
| 2008 | -34 |
| 2009 | 5.79 |

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Tanggamus (2001-2009)

Pada tabel 1.3 Laju Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Tanggamus tahun 2001-2009 yang dapat di hitung melalui PDRB atas harga konstan 2000, tiap tahunnya mengalami fluktuasi. Pada tahun 2001 dan 2002 laju pertumbuhan sebesar 2,48% dan 5,59% dan mengalami penurunan sebesar 3,58% ditahun 2003. Tahun 2004 sampai 2007 mengalami peningkatan cukup signifikan Hanya saja pada tahun 2008 laju pertumbuhan -34 %, penurunan cukup drastis diakibatkan adanya pemekaran kabupaten baru yaitu Kabupaten Pringsewu. Tahun 2009 laju pertumbuhan ekonomi kabupaten ini membaik dan mengalami peningkatan sebesar 5,79%.

Dari uraian di atas yang membuat penulis tertarik untuk meneliti perkembangan laju pertumbuhan ekonomi, dana alokasi umum dan belanja modal di kabupaten

tanggamus. Besarnya Dana transfer pusat untuk kabupaten ini di barengi dengan peningkatan belanja modal yang bertujuan untuk membangun sarana dan prasarana sektor-sektor publik di kabupaten tanggamus. Bila sarana dan prasarana di kabupaten tanggamus makin membaik dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dan secara langsung meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi untuk menunjang pembangunan di Kabupaten Tanggamus.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan adalah:

“Bagaimana interaksi antara pertumbuhan ekonomi, belanja modal dan dana alokasi umum di Kabupaten Tanggamus”

C. Tujuan

Tujuan penelitian ini adalah :

Untuk mengetahui apakah terdapat interaksi langsung antara pertumbuhan ekonomi, belanja modal dan dana alokasi umum di Kabupaten Tanggamus.

D. Kerangka Pikir

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dibutuhkan juga pengelolaan keuangan daerah yang optimal, salah satu kriterianya adalah kemampuan daerah mengatur dan mengurus pembiayaan keuangannya sendiri. Dengan kata lain, faktor keuangan berpengaruh dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa manajemen yang baik untuk memberikan pelayanan publik dan pembangunan daerah. Struktur penerimaan maupun pengeluaran keuangan daerah yang terlihat dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah perlu adanya dukungan berupa kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proposional yang diwujudkan dengan peraturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Dana perimbangan merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari bagian Pajak Bumi dan Bangunan, Penerimaan dari Sumber Daya Alam, Dana Alokasi Umum serta Dana Alokasi Khusus.

Menurut Mardiasmo (2002:147), pada dasarnya pemerintah daerah dihadapkan pada persoalan tingginya kebutuhan fiskal daerah sementara kapasitas fiskal daerah tidak mencukupi. Hal ini menyebabkan terjadinya kesenjangan fiskal, transfer dari pemerintah ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota merupakan satu cara untuk mengoreksi kesenjangan fiskal tersebut. Dana Alokasi Umum

salah satu pembiayaan dari pemerintah pusat untuk membantu mengurangi kesenjangan fiskal antar daerah agar terciptanya daerah otonom yang berorientasi untuk membangun daerahnya secara optimal.

Berkaitan dengan hal itu, strategi alokasi belanja daerah mempunyai peranan yang penting untuk meningkatkan penerimaan daerah. Dalam upaya untuk meningkatkan kontribusi publik terhadap penerimaan daerah, alokasi belanja modal hendaknya lebih ditingkatkan. Belanja Modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, transportasi, sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah. Oleh karena itu, anggaran belanja daerah akan tidak logis jika proporsi anggarannya lebih banyak untuk belanja rutin (Abimanyu, 2005). Semakin banyak pendapatan yang dihasilkan oleh daerah, baik dari DAU maupun pendapatan asli daerah sendiri, daerah akan mampu memenuhi dan membiayai semua keperluan yang diharapkan oleh masyarakat.

Kebijakan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal didasarkan pada pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya, sehingga pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memacu peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi. Adanya peningkatan dana desentralisasi yang ditransfer pemerintah pusat setiap tahunnya diharapkan dapat mendorong peningkatan laju pertumbuhan ekonomi (Brata: 2004).

Tujuan pemberian otonomi daerah tidak lain adalah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah. Visi otonomi dari sudut pandang ekonomi mempunyai tujuan akhir untuk membawa masyarakat ketingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu. Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan yang begitu luas bagi daerah. Hal ini di satu sisi merupakan berkat, namun disisi lain sekaligus merupakan beban yang pada saatnya nanti akan menuntut kesiapan daerah untuk dapat melaksanakannya. Dengan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, maka beberapa aspek harus dipersiapkan, antara lain sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sarana dan prasarana, serta organisasi dan manajemennya.