

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Dalam mengisi dan melaksanakan pembangunan, masalah keuangan merupakan masalah pokok pemerintah, dalam rangka penerimaan dan pengeluaran yang harus dilakukan oleh pemerintah demi kesejahteraan masyarakat. Pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi, meningkatnya pendapatan perkapita dan taraf hidup masyarakat, merupakan faktor-faktor yang menjadi tantangan bagi masyarakat dan pemerintah. Hal ini akan menyebabkan pengeluaran pemerintah yang semakin tinggi. Di lain pihak sumber penerimaan yang terbatas harus diusahakan untuk menutupi kebutuhan tersebut.

Aspek keuangan merupakan salah satu dasar kriteria untuk dapat mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri (Kaho, 1998: 124). Kemampuan daerah yang dimaksud adalah sampai seberapa jauh daerah dapat menggali sumber-sumber keuangannya sendiri guna membiayai kebutuhan daerah tanpa harus selalu menggantungkan diri pada bantuan dan subsidi dari pemerintah pusat. Selain itu, salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa keuangan merupakan faktor penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.

Kemampuan keuangan suatu daerah dapat dilihat dari besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh daerah yang bersangkutan. Dalam kaitannya dengan pemberian otonomi daerah yang lebih besar kepada daerah. PAD selalu dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengukur ketergantungan suatu daerah kepada pusat. Pada prinsipnya semakin besar sumbangan PAD kepada APBD maka akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah dari prinsip secara nyata dan bertanggung jawab.

Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan, yang diperbarui dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan pemerintah daerah, maka pemerintah dalam melaksanakan pembangunan didaerahnya mempunyai wewenang untuk menentukan arah pembangunan di daerahnya. Hal ini diharapkan dapat lebih meningkatkan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhan daerahnya dan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Bagi Provinsi Lampung, otonomi daerah merupakan tantangan yang tidak ringan karena otonomi daerah yang didasari atas kesadaran bahwa peluang bagi daerah untuk membuktikan kemandiriannya. Hal ini berarti otonomi daerah tidak dapat dipandang sebagai sebuah kegagalan. Otonomi daerah harus diarahkan pada keberhasilannya dengan dukungan pendanaan yang memadai melalui perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah daerah tidak dapat dipungkiri lagi harus menitikberatkan pada

peningkatan kualitas pelayanan pada masyarakat. Maka melalui pengolahan keuangan daerah, selain bertujuan untuk meningkatkan peran sertanya dalam pembangunan, juga ditujukan bagi peningkatan mutu pelayanan kepada masyarakat.

Salah satu argumen dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah pemerintah daerah harus memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan otonominya. Kapasitas keuangan pemerintah daerah akan menentukan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahannya (*Suwandi, 2000*). Rendahnya kemampuan keuangan daerah akan sering menimbulkan siklus negatif, yaitu rendahnya tingkat pelayanan masyarakat yang pada gilirannya akan mengundang campur tangan pusat, atau bahkan dapat menyebabkan dialihkannya sebagian fungsi-fungsi pemerintah daerah ke tingkat pemerintahan yang lebih atas.

Di sisi lain kemampuan keuangan pemerintah daerah masih sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, dalam rangka desentralisasi kepada setiap daerah dituntut untuk dapat membiayai diri melalui sumber-sumber keuangan yang dikuasainya. Peran pemerintah daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di daerah (*Halim, 2001*).

Akan tetapi ada fakta bahwa daerah tidak akan mampu membiayai pengeluarannya jika hanya mengandalkan dari sektor Pendapatan Asli Daerah, oleh karena itu pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan untuk pemberian

bantuan dalam keuangan pemerintah daerah dengan dana perimbangan. Adapun jumlah pengeluaran pemerintah 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut .

Tabel 1 Jumlah Pengeluaran Daerah 10 Kabupaten/Kota Se Provinsi Lampung Periode Anggaran 2002-2007 (Dalam Ribuan Rupiah)

No	Tahun	Pengeluaran Pemerintah (Ribuan Rupiah)
1	2002	2.345.959.112
2	2003	2.962.973.665
3	2004	2.821.457.053
4	2005	3.288.957.788
5	2006	4.452.456.562
6	2007	6.176.165.974

Sumber: BPS Provinsi Lampung 2008,diolah

Dari Tabel diatas dapat kita liat jumlah seluruh pengeluaran daerah di Provinsi Lampung setiap tahunnya mengalami kenaikan. Kenaikan pengeluaran dikarenakan besarnya anggaran yang harus dikeluarkan pemerintah untuk membiayai pembangunan infrakstruktur seperti: sarana jalan,kesehatan, pendidikan, dll.Selain itu, pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi, meningkatnya pendapatan perkapita dan taraf hidup masyarakat merupakan salah satu faktor yang menyebabkan pengeluaran pemerintah yang semakin tinggi. Di lain pihak sumber penerimaan yang terbatas harus diusahakan untuk menutupi kebutuhan tersebut.

Untuk membiayai pengeluaran pemerintah tersebut diperlukan adanya sumber keuangan yang cukup. Sumber-sumber keuangan tersebut antara lain berasal dari pendapatan asli daerah (PAD) dan dana Perimbangan dari pemerintah pusat.

Tabel 2 Pendapatan Daerah dan Jumlah Penduduk 10 Kabupaten/Kota Se Provinsi Lampung Periode 2002-2007

No	Tahun	Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Ribuan Rupiah)		Dana Perimbangan (Ribuan Rupiah)		Jumlah Penduduk (Jiwa)
		Nilai	Pertumbuhan	Nilai	Pertumbuhan	Jiwa
1	2002	81.253.368	-	2.262.343.602	-	6.787.654
2	2003	109.882.656	35,32%	2.478.652.191	9,56%	6.852.999
3	2004	106.003.024	-3,53%	2.762.617.327	11,47%	6.915.950
4	2005	127.410.919	20,20%	3.166.050.617	14,60%	7.116.177
5	2006	167.786.432	31,69%	5.001.885.365	57,99%	7.211.586
6	2007	212.889.633	26,88%	4.548.789.159	-9,06%	7.289.767

Sumber: BPS Provinsi Lampung 2008, diolah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat diduga ada beberapa faktor yang mempengaruhi nilai pengeluaran pemerintah 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung. Beberapa variabel tersebut diduga mempunyai pengaruh signifikan terhadap nilai pengeluaran pemerintah.

Sehubungan dengan hal tersebut maka penulis dalam penulisan skripsi ini memilih judul **Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Jumlah Penduduk Terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah Di Provinsi Lampung.**

Adapun variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pengeluaran Pemerintah, PAD, Dana Perimbangan dan Jumlah Penduduk.

B. Rumusan Masalah

Dalam pemecahan suatu masalah, mengetahui rumusan masalah merupakan suatu langkah yang harus dilakukan, langkah tersebut sangat penting sebagai landasan dalam menyikapi permasalahan tersebut dimasa yang akan datang, baik untuk mengantisipasi ataupun mengendalikan. Dari latar belakang yang telah dikemukakan di atas, dapat dikemukakan masalah, yaitu:

1. Seberapa besar pengaruh tingkat PAD dalam menentukan besaran nilai pengeluaran pemerintah 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung .
2. Seberapa besar pengaruh Dana Perimbangan dalam menentukan besaran nilai pengeluaran pemerintah 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.
3. Seberapa besar pengaruh Jumlah Penduduk dalam menentukan besaran nilai pengeluaran pemerintah 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis pengaruh PAD dalam menentukan besaran nilai pengeluaran pemerintah 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung tahun anggaran 2002-2007.
2. Untuk menganalisis pengaruh Dana Perimbangan dalam menentukan besaran nilai pengeluaran pemerintah 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung tahun anggaran 2002-2007.

3. Untuk menganalisis pengaruh Jumlah Penduduk dalam menentukan besaran nilai pengeluaran pemerintah 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung tahun anggaran 2002-2007.

D. Kerangka Pemikiran

Peran Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan pembangunan daerah terus diusahakan untuk lebih meningkat. Hal ini lebih dimaksudkan untuk mewujudkan otonomi daerah yang lebih nyata dan bertanggung jawab. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan perlu ditingkatkan kemampuan mengolah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang merupakan penjabaran kuantitatif dari tujuan dan sasaran Pemerintah Daerah serta tugas pokok dan unit kerja, sehingga anggaran daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari seluruh proses perencanaan pembangunan daerah. Anggaran juga merupakan cermin finansial ekonomi masyarakat serta pilihan masyarakat.

Untuk dapat melaksanakan kewajibannya pemerintah daerah perlu melakukan dua hal, yaitu: (1) Pengumpulan sumber daya dari masyarakat secara efisien yang terkumpul dalam komponen pendapatan. (2) Pengalokasian dari penggunaan sumber daya secara responsif, efektif, dan efisien kedalam anggaran yang direfleksikan dalam komponen belanja. Sebagai konsekuensi pelaksanaan kewajibannya, pemerintah perlu dana yang memadai, dianggarkan melalui APBN/APBD, dan pada saatnya harus dikeluarkan melalui Kas Negara/Kas Daerah.

Pada Pelaksanaan otonomi daerah , pemerintah daerah harus memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan otonominya. Kapasitas keuangan pemerintah daerah akan menentukan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahannya (*Suwandi, 2000*)

Dalam Teorinya, Wagner mengemukakan perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam prosentase terhadap GNP, dimana teori ini didasarkan pada pengamatan di negara-negara Eropa, US, dan Jepang pada abad ke-19 (*Mangkoesoebroto, 1993; 170*). Wagner mengemukakan pendapatnya dalam bentuk suatu hukum Wagner, sebagai berikut Dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Sedangkan Peacock & Wiseman mempunyai pandangan didalam teorinya untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar perlu meningkatkan pajak, walaupun masyarakat tidak ingin terbebani dengan kenaikan terhadap pajak.

Dari dua teori di atas dapat disimpulkan bahwa untuk membiayai pengeluaran Pemerintah yang semakin meningkat diperlukan sumber-sumber pendanaan yang besar. Sumber pendapatan daerah tersebut berupa pendapatan asli daerah (PAD) tetapi itu saja tidak cukup untuk membiayai pengeluaran Pemerintah Daerah, maka transfer pusat diperlukan untuk membantu dalam membiayai pengeluaran pemerintah.

Semakin besar penerimaan daerah akan menaikkan pengeluaran pemerintah.. Hal ini karena pemerintah daerah harus mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan

untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan pelayanan terhadap masyarakat.

Pertumbuhan penduduk merupakan faktor demografi yang mempengaruhi pertumbuhan pengeluaran pemerintah. Perubahan penduduk mempengaruhi beberapa layanan seperti kesehatan dan pendidikan. Jika penduduk bertambah, tingkat kegiatan yang dihasilkan sektor publik bertambah untuk melayani penduduk yang lebih banyak. Ini meningkatkan permintaan terhadap input yang menyebabkan peningkatan pengeluaran pemerintah.

E. Hipotesis Penelitian

Hipotesis yang akan diuji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Diduga Pendapatan Asli Daerah (PAD) (X_1) berpengaruh positif dalam menentukan besaran pengeluaran pemerintah 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung
2. Diduga Dana Perimbangan (X_2) berpengaruh positif dalam menentukan besaran pengeluaran pemerintah 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.
3. Diduga Jumlah Penduduk (X_3) berpengaruh positif dalam menentukan besaran pengeluaran pemerintah 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.