

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi sektor publik yang disertai adanya tuntutan demokratisasi menjadi suatu fenomena global termasuk di Indonesia. Tuntutan demokratisasi ini menyebabkan aspek transparansi dan akuntabilitas. Kedua aspek tersebut menjadi hal penting dalam pengelolaan pemerintah termasuk di bidang pengelolaan keuangan negara maupun daerah. Akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan seluruh aktivitas dan kerja finansial Pemerintah Daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan (Mardiasmo, 2002). Pengamat ekonomi, pengamat politik, investor, hingga rakyat mulai memperhatikan setiap kebijakan dalam pengelolaan keuangan.

Pembiayaan penyelenggaran pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD. Dalam rangka penyelenggaran pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak/retribusi dan mengelola Sumber Daya Alam. Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan (DBH, DAU, dan DAK) dan Pinjaman Daerah, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Tiga sumber pertama langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, sedangkan yang lain dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerja sama dengan Pemerintah Daerah (Halim, 2009).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana kegiatan Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan batas maksimal untuk periode anggaran (Halim, 2002). APBD juga diartikan sebagai rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (PP No.24 Tahun 2005). Sedangkan menurut PP Nomor 58 Tahun 2005 dalam Warsito Kawedar, dkk (2008), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Dengan dikeluarkannya Undang-undang No.33 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka daerah diberikan otonomi atau kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Adanya desentralisasi keuangan merupakan konsekuensi dari adanya kewenangan untuk mengelola keuangan secara mandiri. Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran disektor publik maka mereka harus mendapat dukungan sumber-sumber keuangan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain dari pendapatan yang sah (Halim,2009). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Optimalisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah hendaknya didukung upaya Pemerintah Daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik (Mardiasmo, 2002).

Sesuai dengan ketentuan umum di UU Otonomi Daerah No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang telah menggantikan UU No. 22 tahun 1999. Pelaksanaan kebijakan Pemerintah Indonesia tentang otonomi daerah, dimulai

secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001, merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah (dalam sidik et al, 2002, yang dikutip oleh Maemunah,2006).

Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam Peraturan Menteri No.13 tahun 2006 ini meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah, dan pengelolaan keuangan BLUD (Permendagri,2006).

Menurut Halim (2009) permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalan sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari PAD masih belum memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah. Hal tersebut dapat mengakibatkan kebocoran-kebocoran yang sangat berarti bagi daerah. Peranan Pendapatan Asli Daerah dalam membiayai kebutuhan pengeluaran daerah sangat kecil dan bervariasi antar daerah, yaitu kurang dari 10% hingga 50%. Sebagian

besar wilayah Provinsi dapat membiayai kebutuhan pengeluaran kurang dari 10%. Distribusi pajak antar daerah sangat timpang karena basis pajak antar daerah sangat bervariasi. Peranan pajak dan retribusi daerah dalam pembiayaan yang sangat rendah dan bervariasi terjadi hal ini terjadi karena adanya perbedaan yang sangat besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis (berdampak pada biaya relative mahal) dan kemampuan masyarakat, sehingga dapat mengakibatkan biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi.

Selain itu, permasalahan yang terjadi saat ini adalah Pemerintah Daerah terlalu menggantungkan alokasi DAU untuk membiayai belanja modal dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah. Disaat alokasi DAU yang diperoleh besar, maka Pemerintah Daerah akan berusaha agar pada periode berikutnya DAU yang diperoleh tetap. Menurut Adi (2006) proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD (Ndadari, L.W, 2008).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Optimalisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah hendaknya didukung upaya Pemerintah Daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik (Mardiasmo, 2002).

Dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya

alam. Disamping Dana Perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan daerah.

Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah. Daerah yang mempunyai potensi pajak dan Sumber Daya Alam (SDA) yang besar hanya terbatas pada sejumlah daerah tertentu saja. Peranan Dana Alokasi Umum terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah.

Kabupaten Tulang Bawang merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Lampung yang dalam kurun waktu 11 (sebelas) tahun mengalami 2 kali pemekaran daerah. Kabupaten Tulang Bawang terpisah dari Kabupeten Lampung Utara dan menjadi Daerah Otonomi Baru (DOB) pada tahun 1998 berdasarkan Undang-undang Nomor 2 tahun 1997 tentang pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Tulang Bawang dan Kabupaten Daerah Tingkat II Tanggamus (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1997 Nomor 2, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3667). Kemudian pada tahun 2009 Kabupaten Tulang Bawang dimekarkan lagi menjadi 3 (tiga) kabupaten yaitu Kabupaten Tulang Bawang sebagai kabupaten induk serta Kabupaten Tulang bawang barat dan Kabupaten Mesuji sebagai Daerah Otonomi Baru (DOB).

Sebelum dimekarkan pada tahun 2009 , Kabupaten Tulang Bawang merupakan kabupaten dengan luas daerah terbesar di Propinsi Lampung dengan luas wilayah sebesar 6.851,32 km² (www.indonesiadata.co.id). Namun berdasarkan laporan keuangan yang diperoleh dari data Kementrian Keuangan RI dalam kurun waktu 2001 s.d 2010 Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tulang Bawang bukan merupakan yang tertinggi di Propinsi Lampung.

Berdasarkan permasalahan di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian berjudul **“PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DAN DANA ALOKASI UMUM (DAU) TERHADAP BELANJA MODAL PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN TULANG BAWANG”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang dikemukakan di atas, maka dapat diidentifikasi rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Daerah Kabupaten Tulang Bawang?
2. Bagaimana perkembangan Dana Alokasi Umum (DAU) Pemerintah Daerah Kabupaten Tulang Bawang?
3. Bagaimana perkembangan belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten Tulang Bawang?
4. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap terhadap belanja Pemerintah Daerah Kabupaten Tulang Bawang?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan Penelitian ini untuk memberikaan bukti empiris tentang:

1. Pengaruh positif Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja Pemerintah Daerah Kabupaten Tulang Bawang.
2. Pengaruh positif Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja Pemerintah Daerah Kabupaten Tulang Bawang.
3. Pengaruh positif Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap terhadap belanja Pemerintah Daerah Kabupaten Tulang Bawang.

1.3.2 Manfaat Penelitian

- a. Bagi Pengembangan Ilmu
 - 1) Penelitian ini dapat dijadikan sebagai salah satu sumber untuk mengembangkan kegiatan keilmuan, khususnya untuk program kebijakan Pemerintah Daerah.
 - 2) Sebagai bahan acuan bagi peneliti lain yang berkepentingan untuk mengkaji lebih lanjut tentang permasalahan sejenis.
- b. Bagi Fakultas Ekonomi Universitas Lampung
 - 1) Secara akademis penelitian ini diharapkan menambah wawasan, pengetahuan dan referensi bagi mahasiswa guna mengembangkan disiplin ilmu manajemen.

2) Secara metodologis hasil penelitian ini diharapkan dapat mendorong kegiatan-kegiatan penelitian lebih lanjut yang berkaitan dengan kebijakan Pemerintah Daerah.

c. Bagi Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang

1) Kontribusi empiris pada pengaruh DAU dan PAD terhadap alokasi belanja daerah Kabupaten Tulang Bawang.

2) Kontribusi kebijakan untuk Memberikan masukan bagi Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang

3) Bagi Peneliti

Agar dapatnya penelitian ini dipergunakan sebagai wahana dan menambah wawasan serta sarana untuk menerapkan ilmu pengetahuan yang diperoleh dan untuk memecahkan masalah-masalah yang terjadi di lingkungan pemerintah.

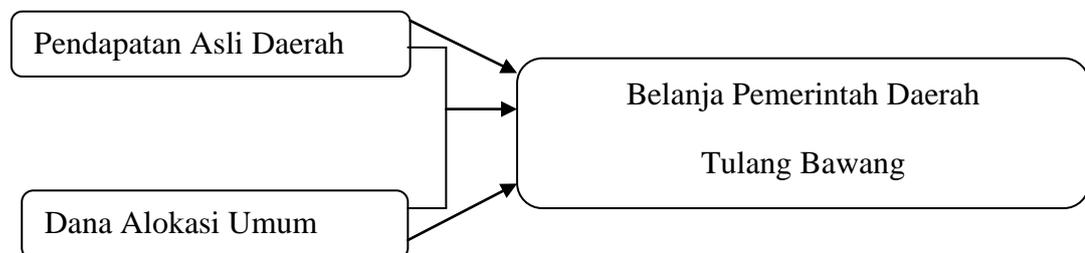
1.4 Kerangka Pemikiran

PAD adalah Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari Hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan dari Laba Perusahaan Daerah dan lain-lain Pendapatan Yang Sah. Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Belanja daerah adalah semua pengeluaran Pemerintah Daerah pada suatu periode anggaran. Alokasi belanja daerah terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang tidak memiliki keterkaitan secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja

bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Sedangkan belanja langsung merupakan belanja yang memiliki keterkaitan secara langsung dengan program dan kegiatan yang meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal.

Hasil penelitian Nur Indah Rahmawati (2010) tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Alokasi Belanja Daerah (Studi Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah), PAD dan DAU mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap alokasi belanja daerah. Jika dilihat lebih lanjut, tingkat ketergantungan alokasi belanja daerah lebih dominan terhadap PAD daripada DAU.

Berdasarkan kerangka berpikir penulisan seperti di atas maka dapat digambarkan sebagai berikut:



1.5 Hipotesis

Hipotesis yang sesuai dengan masalah penelitian yang diajukan adalah :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap belanja Pemerintah Daerah Kabupaten Tulung Bawang.
2. Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap belanja Pemerintah Daerah Kabupaten Tulung Bawang.

3. Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap belanja Pemerintah Daerah Kabupaten Tulang Bawang.