

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional pada hakekatnya merupakan upaya dalam meningkatkan kapasitas pemerintah secara profesional untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, serta dapat mengelola sumber daya didalamnya untuk kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh. Pemerintah berupaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui upaya pertumbuhan ekonomi yang mencerminkan keberhasilan suatu pembangunan yang ditekankan pada upaya peningkatan daya guna pembangunan sesuai dengan potensi dan prioritas daerah. Pembangunan diarahkan untuk mendukung upaya pemerataan kesejahteraan masyarakat, menyediakan lapangan pekerjaan dan meningkatkan kemampuan daerah dalam melaksanakan pembangunan.

Perubahan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dari UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menjadi UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diperbaharui dengan berlakunya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan yang sangat luas dan bertanggung jawab kepada pemerintah Kabupaten/Kota dalam memanfaatkan sumber daya dan potensi keuangan dengan prinsip demokrasi, keadilan dan peran serta masyarakat dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan

mengurus kepentingan masyarakat setempat, dan dinyatakan pula bahwa titik berat dari otonomi itu sendiri terletak pada daerah tingkat Kabupaten/Kota.

Pemberian Otonomi yang luas dan Desentralisasi kepada Kabupaten dan Kota memberikan jalan bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran yang berorientasi pada kepentingan public (*public oriented*), hal tersebut meliputi tuntutan kepada Pemerintah Daerah untuk membuat laporan keuangan dan transparansi informasi anggaran kepada publik. Berlakunya Otonomi Daerah membuat peranan keuangan daerah menjadi sangat penting, daerah akan dituntut lebih profesional dalam mengelola sumber dana asli daerah dan dana yang diterima dari pemerintah pusat secara efektif dan efisien. Otonomi mencakup pula kewenangan yang penuh dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya, mulai dari tahap perencanaan hingga tahap pelaporan dan evaluasi.

Otonomi daerah bersifat nyata berarti bahwa keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang didaerah serta didasarkan pada tindakan-tindakan atau kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak kepada daerah dalam wujud tugas dan wewenang yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi serta pemerintahan serta pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Otonomi fiskal adalah kemampuan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan PAD, kemampuan keuangan dipandang sebagai tolok ukur suatu daerah dalam menyelenggarakan tugas-tugas otonominya serta sesuai dengan Trilogi Pembangunan yang memungkinkan sekaligus mengharuskan pemerintah pusat untuk melakukan distribusi pendapatan kepada daerah secara profesional. Konsekuensi logis dari otonomi tersebut akan adanya pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dalam bentuk penggunaan dana, baik yang berasal dari pusat maupun dana dari daerah itu sendiri. Pembangunan daerah tidak terlepas dari hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah, idealnya apabila setiap pemerintahan dapat menggunakan keuangannya untuk membiayai pelaksanaan tugas, wewenang, atau fungsi dari pemerintah.

Keuangan daerah merupakan keuangan negara pada tingkat pemerintahan daerah, yang menjadi masalah pokok keuangan daerah pada hakekatnya sama dengan masalah pokok yang dihadapi oleh pemerintah pusat. Keuangan negara tidak hanya mencakup pengelolaan Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN) dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), tetapi juga keuangan daerah yang meliputi Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). APBD dapat diartikan sebagai pencerminan kebijaksanaan dan program kegiatan dalam satu tahun anggaran yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Umumnya APBD mempunyai karakteristik dengan minimnya porsi penerimaan daerah yang dapat dimanfaatkan bagi kepentingan umum untuk pembiayaan pembangunannya sendiri, dengan proporsi antara belanja rutin dan belanja pembangunan sebesar 70 persen dan 30 persen. Menurut Kabag. Anggaran Pemda Kab. Lampung Selatan bahwa pengalokasian dana perimbangan didalam struktur penerimaan daerah ternyata masih didominasi bantuan dari pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan yang lebih besar dari Penerimaan Asli Daerah itu

sendiri sekitar 70 persen dan 30 persen, namun dapat berubah tergantung dengan kebutuhan dari daerah itu sendiri.

Tabel 1. Perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lampung Selatan Tahun Anggaran 2006-2010

Tahun	APBD (Rp)	Perkembangan (%)
2006	132.046.012.307,83	-
2007	125.799.125.869,35	(4,73)
2008	287.544.328.786,16	128,57
2009	329.095.860.516,49	14,45
2010	409.780.765.730,56	24,52
Rata-rata		32,56

Sumber : Bag. Keuangan Pemda Kab. Lampung Selatan

Tabel 1. menunjukkan bahwa pada tahun anggaran 2006-2010 disusun berdasarkan tahun anggaran yang dimulai pada bulan April dan berakhir pada bulan Maret namun pada tahun 2007 hingga sekarang tahun anggaran berubah menjadi tahun kalender yang dimulai pada bulan Januari dan berakhir pada bulan Desember, sehingga tahun 2007 merupakan tahun transisi yang berlangsung selama sembilan bulan. Perkembangan APBD Kabupaten Lampung Selatan dari tahun 2006-2010 mengalami fluktuasi dengan perkembangan tertinggi terjadi pada tahun 2008 sebesar 128,57 persen yang disebabkan oleh peningkatan PAD dan Transfer Pusat yang diterima oleh pemerintah Kabupaten Lampung Selatan yang cukup besar dibandingkan tahun sebelumnya. Tahun 2007 perkembangan APBD Kabupaten Lampung Selatan mengalami penurunan yang sangat tajam sebesar -4,73 persen yang disebabkan pada tahun tersebut merupakan masa transisi dari tahun anggaran menjadi tahun kalender. Rata-rata perkembangan

APBD Kabupaten Lampung Selatan sebesar 32,56 persen yang diharapkan dapat memacu pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah di Kabupaten Lampung Selatan.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional yang tidak dapat dilepaskan dari prinsip otonomi daerah yang titik beratnya diletakkan pada daerah kabupaten/kota. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai wewenang dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan daerahnya berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, pertanggungjawaban kepada masyarakat, berkeadilan, jauh dari politik, korupsi, kolusi dan nepotisme, serta adanya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Adanya pemberian otonomi maka agar daerah dapat mengatur rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, kepadanya perlu diberikan sumber pembiayaan yang cukup. Akan tetapi mengingat tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan, kepada daerah diwajibkan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan yang telah ditentukan. Idealnya sumber PAD mampu menyumbangkan bagian terbesar dari seluruh pendapatan daerah dibandingkan dengan sumber pendapatan lainnya. Dengan proporsi semacam itu daerah dapat secara leluasa menjalankan hak otonominya sebaliknya terbatasnya sumber PAD menunjukkan rendahnya kemampuan otonomi.

Hubungan keuangan yang ideal akan dapat berlangsung apabila setiap tingkatan pemerintahan bisa bebas menggunakan keuangannya untuk membiayai tugas, wewenang, atau fungsi dari pemerintahan masing-masing. Hal ini berarti seharusnya bahwa pendapatan yang berasal dari daerahnya sendiri menjadi sumber pendapatan utama atau dengan kata lain pemberian dana dari pemerintah pusat sebagai sumber pembiayaan pembangunan menjadi sumber penerimaan yang

kurang penting. Perkembangan PAD dan Dana Perimbangan Kabupaten Lampung Selatan tahun anggaran 2006 hingga tahun 2010 dapat dilihat pada Tabel 2.

**Tabel 2. Perkembangan Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan/
Transfer Pusat Kabupaten Lampung Selatan
Tahun Anggaran 2006 – 2010.**

Tahun	PAD (Rp)	Perkembangan (%)	Transfer Pusat (Rp)	Perkembangan (%)
2006	2.261.100.425	-	128.270.162.932	-
2007	3.048.575.602	25,83	121.668.433.346	(5,43)
2008	9.811.724.560	68,93	261.649.884.643	53,49
2009	9.519.594.688	(3,07)	302.922.580.423	13,62
2010	11.928.095.496	20,19	373.558.323.637	18,91
	Rata-rata	22,38		16,12

Sumber : Bag. Keuangan Pemda Kab. Lampung Selatan

Tabel 2. memperlihatkan perkembangan PAD dan penerimaan Transfer Pusat Kabupaten

Lampung Selatan. Dalam kurun waktu lima tahun yaitu dari tahun anggaran 2006 sampai tahun 2010 penerimaan PAD mengalami fluktuasi dengan perkembangan tertinggi dari tahun sebelumnya terjadi pada tahun 2008 sebesar 68,93 persen, dan perkembangan terendah terjadi pada tahun 2009 sebesar -3,07 persen, dengan rata-rata perkembangan sebesar 22,38 persen lebih besar dari rata-rata perkembangan penerimaan transfer pusat sebesar 16,12 persen. PAD Kabupaten Lampung Selatan untuk tahun anggaran 2006 sebesar Rp2.261.100.425,00 dan pada tahun 2007 terjadi peningkatan sebesar 25,83 persen atau menjadi Rp3.048.575.602,00. Tahun 2008 PAD meningkat sebesar 68,93 persen menjadi Rp9.811.724.560,00 namun pada tahun 2009 PAD Kabupaten Lampung Selatan mengalami penurunan sebesar 3,07 persen menjadi Rp9.519.594.688,00. Pada Tahun 2010 PAD kembali meningkat menjadi Rp11.928.095.496,00 atau mengalami peningkatan sebesar 20,19 persen.

Untuk Transfer Pusat atau Dana Perimbangan pada tahun anggaran 2006-2010 penerimaan transfer pusat Kabupaten Lampung Selatan sebesar Rp128.270.162.932,00. Pada tahun 2007 transfer pusat menurun sebesar 25,83 persen menjadi Rp121.668.433.346,00. Tahun 2008 penerimaan transfer pusat meningkat sebesar 53,49 persen atau sebesar Rp261.649.884.643,00. Tahun 2009 transfer pusat meningkat sebesar 13,62 persen dengan nilai nominal sebesar Rp302.922.580.423,00 dan pada tahun 2010 transfer pusat meningkat menjadi Rp373.558.323.637,00 atau sebesar 18,91 persen. Kemandirian yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah tidak dapat di tafsirkan bahwa setiap tingkat pemerintahan di daerah harus dapat membiayai sendiri seluruh kebutuhannya hanya dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), PAD hanya merupakan salah satu komponen dari sumber penerimaan. Hal ini berkaitan dengan aspek pemerataan yang memungkinkan sekaligus mengharuskan pemerintah pusat untuk melakukan distribusi pendapatan melalui dana perimbangan. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi (UU No. 33 Tahun 2004). Dana perimbangan itu sendiri terdiri dari:

- a. Dana Bagi Hasil
- b. Dana Alokasi Umum
- c. Dana Alokasi Khusus

Antara tahun 2006 hingga tahun 2007 pemerintah Kab. Lampung Selatan menerima *block grant* masih dalam bentuk Sumbangan Daerah Otonom dan Bantuan, seiring dengan pelaksanaan Desentralisasi pada tahun 2008 berubah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU).

Tabel 3. Realisasi Dana Perimbangan Kabupaten Lampung Selatan Tahun Anggaran 2006-2010 (dalam jutaan rupiah).

Bagian Dana Perimbangan	2006	2007	2008	2009	2010
Bag.Hasil Pajak	8.670	9.626	16.545	26.328	33.477
Bag.Hasil Non-Pajak SDA	183	166	13.388	17.203	17.097
DAU/SDO dan Bantuan	119.415	111.875	231.715	259.389	321.983
DAK	46.163	41.843	-	-	1.000
Jumlah	128.270	121.668	261.649	302.922	373.558

Sumber: Bag. Keuangan Pemda Kab. Lampung Selatan.

Tabel 3. menunjukkan bahwa Dana Perimbangan yang diterima oleh pemerintah Kabupaten Lampung Selatan mengalami penurunan pada tahun 1996 sebesar Rp128.270.162.932,51 menjadi Rp121.668.433.346,85 pada tahun 2007, hal ini disebabkan karena adanya perubahan tahun anggaran dari tahun 2006 menjadi tahun anggaran 2007, tahun 2008 dana perimbangan meningkat menjadi Rp261.649.884.643,00. dan tahun 2009 kembali meningkat menjadi Rp302.922.580.424,00. Demikian juga dana perimbangan mengalami peningkatan pada tahun 2010 sebesar Rp373.558.323.637,00. Besarnya Dana Alokasi Umum (DAU) yang diterima pemerintah Kabupaten Lampung Selatan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran dalam APBD sangatlah penting dalam hubungan keuangan pusat dan daerah yang bersumber dari APBN, dalam rangka pelaksanaan desentralisasi perlu diketahui seberapa efektifkah dana tersebut berpengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Lampung Selatan sesuai dengan konsep perimbangan keuangan pusat dan daerah yang di tegaskan dalam UU No. 33 Tahun 2004. Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan mengalokasikan DAU pada dalam Belanja Rutin. Setelah memenuhi kebutuhan rutin daerah sisa DAU dialokasikan pada Belanja Pembangunan dengan demikian DAU akan memberikan kepastian bagi daerah untuk

memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerah

Tabel 4. Rincian Realisasi DAU Tahun 2009 seluruh Kabupaten/kota di Propinsi Lampung (dalam milliar rupiah).

No.	Kabupaten/Kota	DAU
1.	Kab. Lampung Tengah	275.36
2.	Kab. Lampung Selatan	259.39
3.	Kab. Lampung Timur	214.33
4.	Kab. Tanggamus	211.86
5.	Kota Bandar Lampung	203.54
6.	Kab. Lampung Utara	200.31
7.	Kab. Lampung Barat	138.67
8.	Kab. Tulang Bawang	168.19
9.	Kab. Way Kanan	122.21
10.	Kota Metro	111.46

Sumber : BPS Propinsi Lampung

Dari tabel 4, pada tahun 2009 Kabupaten Lampung Selatan merupakan penerima alokasi DAU terbesar setelah Kab. Lampung Tengah. Penggunaan DAU ditetapkan sepenuhnya oleh pemerintah daerah untuk digunakan sebagai pembiayaan pembangunan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah. Namun dalam pelaksanaannya DAU yang diterima daerah haruslah berdasarkan fungsi pemerintah itu sendiri terhadap masyarakat didaerahnya, sehingga transparansi dan evaluasi dalam penggunaan dana perimbangan tersebut sangatlah penting untuk diketahui masyarakat.

Kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar, celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah, dan alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah (UU No. 33 Tahun 2004).

Berdasarkan konsep tersebut distribusi DAU kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan yang relatif besar akan menerima DAU lebih kecil dan daerah-daerah yang memiliki kemampuan lebih kecil akan menerima distribusi DAU yang relatif lebih besar serta perlu diketahui seberapa besar tingkat kemandirian fiskal Kabupaten Lampung Selatan. Tujuan dari pemerintah daerah haruslah berorientasi pada kepentingan masyarakat karena itu dalam UU No.33 Tahun 2004 daerah diberikan hak untuk mengelola dana yang diberikan oleh pemerintah pusat sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan prinsip *good governance*.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengelolaan dana perimbangan terhadap penerimaan daerah di Kabupaten Lampung Selatan tahun anggaran 2006 – tahun 2010.
2. Bagaimana Tingkat Kemandirian Fiskal Kabupaten Lampung Selatan dalam hubungannya dengan Dana Alokasi Umum (DAU) tahun anggaran 2006 - tahun 2010.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana gambaran umum dari pengelolaan Dana Perimbangan terhadap Penerimaan Daerah di Kabupaten Lampung Selatan tahun anggaran 2006 – tahun 2010.
2. Untuk mengetahui bagaimana Tingkat Kemandirian Fiskal Kabupaten Lampung Selatan dalam hubungannya dengan Dana Alokasi Umum (DAU) tahun anggaran 2006 - tahun 2010.

D. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan ini terdiri dari :

- | | |
|---------|---|
| BAB I | Pendahuluan yang berisikan latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian dan sistematika penulisan. |
| BAB II | Tinjauan Pustaka yang berisikan Kerangka Pemikiran, Otonomi dan Pemerintah Daerah, Keuangan Daerah, Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, Dana Alokasi Umum, Pengelolaan Keuangan Daerah dan Kemandirian Fiskal Daerah. |
| BAB III | Metode Penelitian yang berisikan jenis dan sumber data, alat analisis, dan gambaran umum. |
| BAB IV | Pembahasan yang berisikan tentang pembahasan dari permasalahan. |

BAB V

Simpulan dan Saran yang berisikan tentang simpulan yang ditarik dari penelitian ini serta saran-saran yang dapat diberikan berdasarkan hasil penelitian.

Daftar Pustaka.