

BAB I

PENDAHULUAN

A.LatarBelakang

Kebijakan pengelolaan Keuangan Daerah yang dilakukan oleh setiap Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia senantiasa harus mengikuti standar pengelolaan keuangan yang telah baku yang ditetapkan dari Direktorat Jendral Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Standar penggunaan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus transparan, akuntabel, serta penggunaan anggaran harus berpihak pada anggaran yang berbasis pada masyarakat miskin.

Penggunaan anggaran belanja daerah yang tercermin pada APBD yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk pembangunan, 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.

Keberhasilan pembangunan ekonomi suatu daerah dapat diukur dari kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui upaya pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan diikuti dengan pemerataan pendapatan masyarakat Yang berbasis 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.

Di dalam Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan dengan diberlakukannya 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 otonomi 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 transparasi informasi anggaran kepada publik.

Berlakunya Otonomi Daerah membuat peranan keuangan daerah menjadi sangat penting, daerah akan dituntut lebih professional 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 pertanggung jawaban 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 fiscal adalah kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD, kemampuan keuangan dipandang sebagai tolak 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 pegawai dan belanja pembangunan sebesar 70 persen dan 30 persen.

Struktur Keuangan daerah di kabupaten Tanggamus pengalokasian dana perimbangan di dalam struktur penerimaan daerah ternyata masih didominasi bantuan dari pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan yang lebih besar dari Penerimaan Asli Daerah itu sendiri Dengan perbandingan 70 persen dan 30 persen, namun dapat berubah tergantung dengan kebutuhan dari daerah itu sendiri.

Tabel 1. Perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tanggamus Tahun Anggaran 2006 – 2010

Tahun	APBD (Rp)	Perkembangan (%)
2006	611.231.012.117,81	-
2007	696.814.125.772,40	12,28
2008	786.549.328.386,16	14,41
2009	824.095.860.316,50	45,56
2010	919.682.765.730,56	10,39
Rata-rata		20,68

Sumber : Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kab. Tanggamus 2011

Tabel 1. menunjukkan bahwa perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Tanggamus tahun anggaran 2006 – 2010 mengalami perkembangan yang berfluktuasi dengan perkembangan tertinggi terjadi pada tahun 2009 yang mencapai perkembangan 45,56 persen, perkembangan yang relatif tinggi ini disebabkan adanya kenaikan kontribusi dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan selain itu karena tingginya dana perimbangan atau tingginya Transfer Pusat yang diterima oleh pemerintah Kabupaten Tanggamus. yang cukup besar dibandingkan tahun sebelumnya. Tahun 2008, sedangkan tingkat perkembangan yang terendah terjadi pada tahun 2007 dimana perkembangan APBD Kabupaten Tanggamus hanya sebesar 12,28 persen saja. Penurunan ini disebabkan Kabupaten Tanggamus pada tahun ini mengalami masa transisi kepemimpinan kepala daerah dan anggaran perimbangan berupa dana transfer pemerintah pusat yang relatif kecil.

Rata-rata perkembangan APBD Kabupaten Tanggamus selama tahun 2006 hingga tahun 2010 relatif rendah rata-rata hanya mencapai 20,68 persen saja, sehingga rendahnya

perkembangan APBD Kabupaten Tanggamus ini sulit untuk mendorong laju pertumbuhan ekonomi di Kabupaten ini.

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 otonomi, 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.

Keadaan keuangan daerah dikatakan ideal dan pelaksanaan pembangunan dapat berlangsung dengan baik jika 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 Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan Kabupaten Tanggamus tahun anggaran 2006 hingga tahun 2010 dapat dilihat pada Tabel

Tabel 2. Perkembangan Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan/ Transfer Pusat Kabupaten Tanggamus Tahun 2006– 2010. (%)

Tahun	PAD (Rp)	Perkembangan (%)	Transfer Pusat (Rp)	Perkembangan (%)
2006	9.328.117.063	-	301.270.102.232	-
2007	10.137.612.707	7,99	431.610.451.340	30,20
2008	15.637.731.069	35,17	531.621.621.643	15,83
2009	16.728.728.116	6,52	602.904.580.420	11,82
2010	18.306.917.225	8,62	675.928.320.737	10,80
	Rata-rata	14,58	Rata-rata	17,16

Sumber : Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kab. Tanggamus 2011

Dari Tabel 2. Memperlihatkan tingkat perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan penerimaan Dana Perimbangan/Transfer Pusat pada Kabupaten Tanggamus. Dalam kurun waktu lima tahun yaitu dari tahun anggaran 2006 sampai dengan tahun 2010 penerimaan PAD Kabupaten Tanggamus mengalami fluktuasi dengan perkembangan Tertinggi terjadi pada tahun 2008 yang mencapai 35,17 persen dan disbanding tahun sebelumnya hanya 7,90 persen saja, sedangkan perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terendah terjadi pada tahun 2009 hanya sebesar 6,52 persen, selain itu rata-rata perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tanggamus tahun 2006 – 2010 adalah sebesar 14,58 persen lebih rendah dari rata-rata perkembangan penerimaan transfer pusat sebesar 17,16 persen.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tanggamus tahun anggaran 2006 sebesar Rp.9.328.117.063,00 dan pada tahun 2007 mengalami peningkatan sebesar 7,99 persen atau menjadi Rp. 10.137.612.707,00. Tahun 2008 PAD meningkat sebesar 35,17 persen menjadi Rp. 15.637.731.069,00 demikian juga pada kenyataannya di tahun 2009

Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Tanggamus mengalami sedikit kenaikan yaitu sebesar 6,52 persen dengan nilai PAD Rp. 16.726.728.116,00 Pada Tahun 2010

Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Tanggamus ini mengalami kenaikan sebesar 8,62 persen, yang mencapai Rp. 18.306.917.225,00

Untuk Dana Perimbangan yang dianggap sebagai Transfer Pusat daerah pada tahun 2006 penerimaan transfer pusat Kabupaten Tanggamus adalah sebesar Rp.301.270.102.232,00.

Untuk tahun 2007 dana perimbangan dan transfer pusat ke daerah meningkat cukup signifikan yang mencapai 30,20 persen dengan besaran jumlah dana transfer ini mencapai Rp.431.610.451.340,00.

Pada tahun 2008 Kabupaten Tanggamus menerima dana perimbangan sebagai transfer pusat mengalami kenaikan sebesar 15,83 persen dengan total penerimaan sebesar

Rp.531.621.621.643,00 dan penerimaan transfer pusat untuk kabupaten ini pada tahun 2009 meningkat sebesar 11829 persen dengan nilai nominal adalah sebesar Rp

602.904.580.420,00. Pada tahun 2010 dana perimbangan yang diterima oleh Kabupaten Tanggamus meningkat dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu sebesar 10,80

persen dengan nilai nominal yang mencapai Rp. 675.928.320.737,00

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

Pada tahun 2007 pemerintah Kabupaten Tanggamus memperoleh kontribusi penerimaan daerah dari pemerintah pusat dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai pengganti dari dana *block grant* yang sesuai dengan aturan sistem keuangan daerah yang berasal dari pengganti Sumbangan Daerah Otonomi dan Bantuan.

Selama kurun waktu 5 (lima) tahun yaitu sejak tahun 2006 – 2010 besarnya nilai nominal dari Realisasi Dana Perimbangan sebagai dana Transfer Pusat di Kabupaten Tanggamus dapat dilihat pada Tabel.3. dibawah ini.

Tabel 3. Realisasi Dana Perimbangan/Transfer Pusat Kabupaten Tanggamus Tahun Anggaran 2006 -Tahun 2010 (jutaan rupiah).

Bagian Dana Perimbangan	2006	2007	2008	2009	2010
Bag.Hasil Pajak	17.550	21.918	29.650	48.988	52.900
Bag.Hasil Non-Pajak SDA	1.734	2.554	13.180	20.630	27.715
DAU	174.880	260.100	292.150	322.400	349.777
DAK	107.106	176.038	196.411	214.836	246.036
Jumlah	301.270	431.610	531.621	602.904	675.928

Sumber: Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kab. Tanggamus 2011

Tabel 3. menunjukkan bahwa Dana Perimbangan yang diterima oleh pemerintah Kabupaten Tanggamus sejak tahun 2006 hingga tahun 2010 terus perkembangannya mengalami peningkatan, pada tahun 2006 sebesar Rp.301.270.102.232,00 00 menjadi Rp.431.610.451.340,85 pada tahun 2007, hal ini disebabkan karena adanya kebijakan pemerintah pusat untuk menaikkan alokasi anggaran khususnya DAU dan DAK rata-rata kenaikannya mencapai 50 persen dari pada anggaran tahun sebelumnya.

Demikian juga pada tahun anggaran 2008 realisasi dana perimbangan/ transfer pusat untuk Kabupaten Tanggamus naik mencapai Rp. 531.621.621.643,00 kenaikan anggaran pada tahun ini lebih di fokuskan pada kenaikan DAK guna untuk perubahan dana pada anggaran aparatur daerah. Sedangkan pada tahun 2009 dana perimbangan transfer pusat untuk Kabupaten Tanggamus naik mencapai Rp. 602.904.580.420,00 kenaikan dana perimbangan ini disebabkan adanya kontribusi kenaikan dari Bagi Hasil Pajak dan Non Pajak.

Dana Perimbangan/transfer pusat pada tahun 2010 mengalami kenaikan yang cukup signifikan yang mencapai Rp. 675.928.320.737 kenaikan dana perimbangan pada tahun

ini dikarenakan adanya kenaikan dari masing-masing kontribusi Bagian Dana Perimbangan untuk Kabupaten Tanggamus.

Besarnya Dana Alokasi Umum (DAU) yang diterima pemerintah Kabupaten Tanggamus 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 Tanggamus sesuai dengan konsep perimbangan keuangan pusat dan daerah yang di tegaskan dalam UU No. 33 Tahun 2004. Pemerintah Kabupaten Tanggamus 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 2010 seluruh Kabupaten/kota di Propinsi Lampung (dalam miliar rupiah).

No.	Kabupaten/Kota	DAU
1.	Kab. Lampung Tengah	475,36
2.	Kab. Lampung Selatan	459,39
3.	Kab. Lampung Timur	414,33
4.	Kab. Tanggamus	349,78
5.	Kota Bandar Lampung	303.54
6.	Kab. Lampung Utara	300.31
7.	Kab. Lampung Barat	338.67
8.	Kab. Tulang Bawang	378.19
9.	Kab. Way Kanan	322.21
10.	Kota Metro	311.46

Sumber : BPS Propinsi Lampung 2011

Dari tabel 4, pada tahun 2010 Kabupaten Tanggamus merupakan penerima alokasi DAU terbesar keempat dari kabupaten/kota lainnya di Provinsi Lampung. 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. Berapa besar ketergantungan dana APBD Kabupaten Tanggamus dari Dana Perimbangan selama tahun 2006 -2010.
2. Berapa besar tingkat Kemandirian Fiskal di Kabupaten Tanggamus selama periode 2006 – 2010.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui berapa besar ketergantungan APBD Kabupaten Tanggamus periode 2006 -2010 dari Dana Perimbangan.
2. Untuk mengetahui berapa besar Tingkat Kemandirian Fiskal Kabupaten Tanggamus dalam hubungannya dengan Dana Alokasi Umum (DAU) tahun anggaran 2006 – 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.

Lampiran.