

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami Indonesia pasca era pemerintahan Orde Baru telah membuka jalan bagi reformasi total di seluruh aspek kehidupan bangsa. Di samping itu, reformasi juga memunculkan sifat keterbukaan dan fleksibilitas sistem politik dan kelembagaan sosial, sehingga mempermudah proses pengembangan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi untuk pembaharuan paradigma di berbagai bidang kehidupan (Siddik, 2002).

Salah satu unsur reformasi total itu adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah. Otonomi dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Hal tersebut kemudian dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang disempurnakan menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Misi utama kedua undang-undang tersebut adalah desentralisasi. Desentralisasi ini tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintah ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi. Desentralisasi diharapkan akan mendorong peningkatan

partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumberdaya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. Kemudian memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi paling lengkap. Salah satu konsekuensi dari lahirnya desentralisasi kemudian tertuang dalam UU No. 25 tahun 1999 yang disempurnakan menjadi UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Inti dari undang-undang ini adalah desentralisasi fiskal.

Sebagai pelaksanaan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber penerimaan dan pengeluaran daerah yang dimilikinya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sumber-sumber penerimaan keuangan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah serta Lain-lain Pendapatan yang sah. Sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi saat ini masih didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat dalam bentuk Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Pemerintah daerah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar dengan meningkatkan penerimaan daerahnya. Aspek utama manajemen penerimaan daerah yang perlu mendapatkan perhatian serius adalah manajemen pendapatan asli daerah dan manajemen dana perimbangan agar jumlah dana perimbangan dapat

ditekan dengan menggali seluruh potensi pendapatan asli daerah (Mardiasmo, 2002). Dalam kurun waktu lima tahun terakhir, jumlah dana perimbangan yang diperoleh kabupaten/kota di Provinsi Lampung justru terus meningkat, rata-rata meningkat 7%. Berikut disajikan data perkembangan jumlah Dana Perimbangan yang diperoleh 10 kabupaten/kota di Provisi Lampung tahun 2009-2013:

**Tabel 1. Jumlah Dana Perimbangan (dalam juta rupiah) dan Rata-rata Pertumbuhan Dana Perimbangan (dalam persen) Kabupaten/Kota Di Provinsi Lampung Tahun 2009-2013**

No	Nama Daerah	Jumlah Dana Perimbangan					Rata-Rata Pertumbu han
		2009	2010	2011	2012	2013	
1	Kab. Lampung Barat	432,921	421,384	503,517	594,663	694,020	11%
2	Kab. Lampung Selatan	596,677	642,321	690,616	841,214	888,534	9%
3	Kab. Lampung Tengah	852,154	850,075	955,389	1,144,251	1,247,258	9%
4	Kab. Lampung Utara	592,465	600,617	672,736	790,380	899,609	10%
5	Kab. Lampung Timur	710,492	736,432	806,197	973,372	1,076,369	10%
6	Kab. Tanggamus	669,936	445,261	561,462	670,459	715,670	-2%
7	Kab. Tulang Bawang	586,301	333,705	520,205	529,805	585,599	-7%
8	Kab. Way Kanan	430,700	467,900	482,849	576,940	643,879	9%
9	Kota Bandar Lampung	674,336	649,912	726,511	852,029	995,047	9%
10	Kota Metro	300,676	277,861	357,003	396,716	451,840	9%
<b>Rata-rata Seluruh Daerah</b>							7%

*Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2009-2013 (data diolah)*

Dari Tabel 1 di atas, rata-rata pertumbuhan Dana Perimbangan terbesar diperoleh Kabupaten Lampung Barat, yakni sebesar 11%. Sedangkan rata-rata pertumbuhan Dana Perimbangan terendah diperoleh Kabupaten Tulang Bawang yakni -7% kemudian disusul oleh Kabupaten Tanggamus dengan persentase pertumbuhan Dana Perimbangan sebesar -2%. Hal ini mengindikasikan bahwa pemekaran daerah yang terjadi pada kedua kabupaten tersebut membawa dampak bagi perubahan alokasi APBD dan

juga jumlah penduduk kabupaten tersebut sehingga transfer pemerintah terus menurun. Namun secara keseluruhan, penerimaan atas Dana Perimbangan ini cenderung meningkat.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar. Implikasi dari besarnya nilai transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam bentuk Dana Perimbangan seharusnya menjadi insentif untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berdasarkan fungsinya, PAD seharusnya merupakan aspek penting dalam keberhasilan pelaksanaan otonomi. Kenyataan yang terjadi adalah dana transfer justru dijadikan sebagai sumber penerimaan utama daerah dibandingkan dengan PAD. Kondisi ini ditunjukkan dengan besarnya Dana Perimbangan yang diterima pemerintah daerah yang tidak sebanding dengan nilai Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang mampu dikumpulkan oleh daerah. Pendapatan Asli Daerah di 10 kabupaten/kota di Provinsi Lampung selama lima tahun terakhir masih sangat rendah. Berikut disajikan data perkembangan Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Provinsi Lampung tahun 2009-2013.

**Tabel 2. Pendapatan Asli Daerah (dalam juta rupiah) dan Rata-rata Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (dalam persen) Kabupaten/Kota Di Provinsi Lampung 2009-2013**

No	Nama Daerah	Jumlah Pendapatan Asli Daerah					Rata-rata Pertumbuhan
		2009	2010	2011	2012	2013	
1	Kab. Lampung Barat	11,580	13,007	15,243	14,329	28,526	19%
2	Kab. Lampung Selatan	87,650	36,253	58,619	58,998	74,062	-2%
3	Kab. Lampung Tengah	23,400	32,501	37,682	43,802	65,374	19%
4	Kab. Lampung Utara	17,375	14,747	12,065	13,523	17,613	1%
5	Kab. Lampung Timur	18,572	20,000	20,000	25,160	40,261	11%
6	Kab. Tanggamus	15,587	10,080	13,028	14,409	20,000	3%
7	Kab. Tulang Bawang	12,804	6,306	22,442	25,203	27,512	0%
8	Kab. Way Kanan	10,423	15,600	17,206	13,592	15,909	11%
9	Kota Bandar Lampung	69,909	75,032	118,044	230,920	374,096	30%
10	Kota Metro	18,580	25,179	28,622	32,760	52,248	17%
<b>Rata-rata Seluruh Daerah</b>							11%

*Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2009-2013 (data diolah)*

Dari Tabel 2 di atas, terlihat bahwa pertumbuhan PAD antar kabupaten/kota cukup timpang. Dua daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan PAD sangat tinggi, yakni Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Tengah masing-masing memiliki persentase rata-rata pertumbuhan sebesar 30% dan 19%. Sedangkan untuk Kabupaten Lampung Selatan memiliki rata-rata pertumbuhan PAD yang paling rendah, yakni -2%. Artinya dari tahun ke tahun, PAD Kabupaten Lampung Selatan terus menurun. Hal ini mengindikasikan bahwa Pemerintah Daerah Lampung Selatan belum secara optimal menggali sumber Pendapatan Asli Daerah.

Besarnya jumlah Dana Perimbangan berimplikasi pada Total Penerimaan Daerah yang hingga tahun 2013 terus meningkat. Menurut Mardiasmo (2002) secara rata-rata nasional, PAD hanya memberi kontribusi 12-15%

dari total penerimaan daerah, sedangkan 70% lainnya masih menggantungkan sumbangan dan bantuan dari pemerintah pusat. Hal ini pun terjadi pada kabupaten/kota di Provinsi Lampung dimana kontribusi Dana Perimbangan terhadap Total Penerimaan masih sangat tinggi, yakni sebesar 81.14%.

Berikut disajikan data perkembangan kontribusi Dana Perimbangan terhadap penerimaan daerah 10 kabupaten/kota di Provinsi Lampung selama selama tahun 2009-2013:

**Tabel 3 Kontribusi dan Rata-rata Dana Perimbangan terhadap Total Penerimaan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung Tahun 2009-2013 (dalam persen)**

No	Nama Daerah	Kontribusi Dana Perimbangan					Rata-Rata
		2009	2010	2011	2012	2013	
1	Kab. Lampung Barat	93.72	85.64	77.67	83.73	82.14	84.58
2	Kab. Lampung Selatan	72.5	81.7	73.2	81.9	78.45	77.55
3	Kab. Lampung Tengah	90.19	89.76	79.16	84.8	80.24	84.83
4	Kab. Lampung Utara	90.1	86.16	79	87.94	84.61	85.56
5	Kab. Lampung Timur	94.15	94.57	86.74	86.36	83.02	88.97
6	Kab. Tanggamus	89.76	86.19	76.43	80.74	82.06	83.03
7	Kab. Tulang Bawang	85.66	75.58	81.33	82.93	82.55	81.61
8	Kab. Way Kanan	75.13	70.73	75.68	81.63	82.18	77.07
9	Kota Bandar Lampung	83.29	75.89	69.57	62.92	60.61	70.46
10	Kota Metro	76.51	78.12	80.23	77.82	75.78	77.69
<b>Rata-rata Seluruh Daerah</b>							81.14

*Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2009-2013 (data diolah)*

Dari Tabel 3 di atas, terlihat bahwa rata-rata pertumbuhan kontribusi Dana Perimbangan terhadap Total Penerimaan yang paling tinggi adalah di Kabupaten Lampung Timur, yakni sebesar 88.97%. Kontribusi Dana Perimbangan yang paling rendah diperoleh Kota Bandar Lampung, sebesar 70.46%.

Secara empiris, besarnya Pendapatan Asli Daerah juga berimplikasi pada Total Penerimaan Daerah sebab dalam era desentralisasi fiskal, PAD diharapkan mampu menjadi komponen utama Penerimaan daerah. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Provinsi Lampung masih sangat rendah, yakni hanya 4.44% dari Total Penerimaan Daerah. Hal ini bertentangan dengan misi desentralisasi fiskal itu sendiri yang menitikberatkan pada optimalisasi nilai Pendapatan Asli Daerah. Berikut disajikan data perkembangan kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Total Penerimaan Daerah 10 kabupaten/kota di Provinsi Lampung Tahun 2009-2013:

**Tabel 4 Kontribusi dan Rata-rata Pendapatan Asli Daerah terhadap Total Penerimaan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung Tahun 2009-2013 (dalam persen)**

No	Nama Daerah	Kontribusi Pendapatan Asli daerah					Rata-Rata
		2009	2010	2011	2012	2013	
1	Kab. Lampung Barat	2.5	2.64	2.35	2.01	3.37	2.57
2	Kab. Lampung Selatan	10.65	4.61	6.21	5.74	6.53	6.75
3	Kab. Lampung Tengah	2.47	3.43	3.12	3.24	4.2	3.29
4	Kab. Lampung Utara	2.64	2.11	1.41	1.5	1.65	1.86
5	Kab. Lampung Timur	2.46	2.56	2.15	2.23	3.1	2.5
6	Kab. Tanggamus	2.08	1.95	1.77	1.73	2.29	1.96
7	Kab. Tulang Bawang	1.87	1.42	3.5	3.94	3.87	2.92
8	Kab. Way Kanan	1.81	2.35	2.69	1.92	2.03	2.16
9	Kota Bandar Lampung	8.63	8.76	11.3	17.05	22.78	13.7
10	Kota Metro	4.72	7.07	6.43	6.42	8.76	6.68
<b>Rata-rata Seluruh Daerah</b>							4.44

*Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2009-2013 (data diolah)*

Dari Tabel 4 diatas, terlihat bahwa rata-rata kontribusi Pendapatan Asli Daerah yang paling tinggi dicapai oleh Kota Bandar Lampung yakni sebesar 13.7%. Hal ini sejalan dengan diberlakukannya beberapa peraturan

daerah tentang optimalisasi beberapa basis pajak dan retribusi daerahnya. Kemudian rata-rata kontribusi Pendapatan Asli Daerah yang terendah dicapai oleh Kabupaten Lampung Utara yakni 1.86%.

Meski upaya perluasan basis pajak dan peningkatan tarif pajak telah dilakukan, kendala utama yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah adalah kecilnya pendapatan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Proporsi Pendapatan Asli Daerah yang rendah, di lain pihak, juga menyebabkan Pemerintah Daerah memiliki derajat kebebasan rendah dalam mengelola keuangan daerah. Sebagian besar pengeluaran, baik langsung maupun tidak langsung, dibiayai dari dana perimbangan. Menurut Boediono (2002) menyebutkan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia lebih ditekankan pada aspek pengeluaran atau belanja dengan memperbesar porsi di daerah. Hal ini memiliki berbagai alasan yang secara akademis dapat dipertanggungjawabkan, yaitu kondisi antar daerah yang sangat heterogen, antara lain dapat dilihat dari jumlah penduduk, luas wilayah, kepadatan penduduk, kondisi geografis, kondisi dan potensi perekonomian daerah. Pada dasarnya belanja pemerintah yang efisien dan efektif akan menjadi kunci bagi keberhasilan pembangunan suatu bangsa. Berapapun besarnya penerimaan daerah akan menjadi kurang bermakna apabila dalam pola belanjanya masih terjadi pemborosan-pemborosan dan tidak berorientasi pada kepentingan masyarakat. Di samping itu, belanja daerah memiliki peranan yang cukup krusial sebagai stimulus pembangunan ekonomi. Untuk mendapatkan efek positif yang optimal bagi perekonomian, maka



diperlukan suatu sistem perencanaan belanja pemerintah yang baik dan tepat sasaran (Siddik, 2002).

Namun faktanya, Dana Perimbangan merupakan sumber penerimaan utama daerah yang digunakan untuk membiayai aktivitas pemerintah daerah (Mardiasmo, 2002). Hal tersebut juga terjadi pada kabupaten/kota di Provinsi Lampung, peningkatan penerimaan Dana Perimbangan yang terus terjadi juga berpengaruh pada pola Alokasi Belanja Daerah.

Berikut ini disajikan data kontribusi Dana Perimbangan terhadap Total Belanja Daerah di 10 kabupaten/kota di Provinsi Lampung dalam kurun waktu 2009-2013.

**Tabel 5 Kontribusi dan Rata-rata Dana Perimbangan terhadap Total Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung Tahun 2009-2013 (dalam persen)**

No	Nama Daerah	Kontribusi Dana Perimbangan					rata-rata Pertumbuhan
		2009	2010	2011	2012	2013	
1	Kab. Lampung Barat	79.79	76.19	74.42	80.77	78.89	78.01
2	Kab. Lampung Selatan	77.24	83.22	73.65	79.31	78.47	78.38
3	Kab. Lampung Tengah	90.30	91.13	75.55	82.83	78.21	83.60
4	Kab. Lampung Utara	89.97	87.18	78.57	85.68	82.66	84.81
5	Kab. Lampung Timur	81.99	76.51	77.98	77.46	76.65	78.12
6	Kab. Tanggamus	93.60	84.05	77.05	77.42	77.45	81.91
7	Kab. Tulang Bawang	86.17	72.36	81.11	79.38	82.10	80.22
8	Kab. Way Kanan	67.33	70.26	82.05	83.11	80.65	76.68
9	Kota Bandar Lampung	80.60	75.21	68.62	57.25	56.96	67.73
10	Kota Metro	74.89	74.54	76.81	74.07	71.66	74.39
<b>Rata-rata Seluruh Daerah</b>						78.39	

*Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2009-2013 (data diolah)*

Dari Tabel 5 di atas, terlihat bahwa kontribusi Dana Perimbangan terhadap Total Belanja masih sangat besar, rata-rata 78.39%. Dengan demikian, pelaksanaan otonomi daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Lampung

dilihat dari sisi kuantitatif masih menimbulkan permasalahan, yaitu relatif tingginya ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap transfer dana perimbangan.

Pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan PAD untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat, sehingga meningkatkan otonomi dan keleluasaan daerah (*local discretion*). Menurut Koswara (2000) dalam Masdjojo dan Sukartono (2009), daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya. Ketergantungan kepada pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara. Namun faktanya, keterbatasan otoritas pajak daerah menyebabkan kontribusi PAD terhadap Total Belanja Daerah masih sangat rendah. Rendahnya kontribusi PAD terhadap Total Belanja Daerah juga telah diidentifikasi oleh beberapa peneliti, antara lain: Maimunah (2006) dan Gregorius Masdjojo dan Sukartono (2009) tentang pengaruh PAD dan DAU terhadap Alokasi Belanja Daerah kabupaten/kota di Pulau Sumatera dan Jawa Tengah menyimpulkan bahwa tidak semua PAD memiliki pengaruh terhadap Belanja Daerah. Berikut disajikan data perkembangan kontribusi PAD terhadap Total Belanja kabupaten/kota di Provinsi Lampung tahun 2009-2013.

**Tabel 6 Kontribusi dan Rata-rata Pendapatan Asli Daerah terhadap Total Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung Tahun 2009-2013 (dalam persen)**

No	Nama Daerah	Kontribusi Pendapatan Asli Daerah					Rata-rata Pertumbuhan
		2009	2010	2011	2012	2013	
1	Kab. Lampung Barat	2.13	2.35	2.25	1.94	3.24	2.38
2	Kab. Lampung Selatan	11.34	4.69	6.25	5.56	6.54	6.87
3	Kab. Lampung Tengah	2.47	3.48	2.97	3.17	4.09	3.24
4	Kab. Lampung Utara	2.63	2.14	1.4	1.46	1.61	1.85
5	Kab. Lampung Timur	2.14	2.07	1.93	2	2.86	2.2
6	Kab. Tanggamus	2.17	1.9	1.78	1.66	2.16	1.93
7	Kab. Tulang Bawang	1.88	1.36	3.49	3.77	3.85	2.87
8	Kab. Way Kanan	1.62	2.34	2.92	1.95	1.99	2.16
9	Kota Bandar Lampung	8.35	8.68	11.14	15.51	21.41	13.02
10	Kota Metro	4.62	6.75	6.15	6.11	8.28	6.38
<b>Rata-rata Seluruh Daerah</b>							4.29

*Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2009-2013 (data diolah)*

Dari Tabel 6 di atas, diketahui bahwa kontribusi PAD terhadap Total Belanja Daerah seluruh daerah rata-rata berkisar 4.29%. Hanya Kota Bandar Lampung saja yang memiliki peningkatan kontribusi PAD yang cukup signifikan, yakni rata-rata 13.02%. Sedangkan Kabupaten Lampung Utara memiliki kontribusi PAD yang terendah, yakni sebesar 1.85%.

Pendapatan Asli Daerah memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan aktivitas pemerintah dan program-program pembangunan daerah. Pemerintah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat serta menjaga dan memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Menurut Mardiasmo (2002), indikasi keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*), kehidupan demokrasi yang semakin maju,

keadilan, pemerataan, serta hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Selama ini kapabilitas dan efektifitas Pemerintah Daerah dirasakan masih terlalu lemah. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa pada umumnya, unit kerja Pemerintah Daerah belum menjalankan fungsi dan perannya secara efisien. Pemborosan adalah fenomena umum yang terjadi di unit kerja Pemerintah Daerah. Dalam situasi seperti ini, menyebabkan banyak layanan publik dijalankan secara tidak efisien dan kurang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan publik, sementara dana pada Anggaran Daerah yang pada dasarnya merupakan dana publik (*public money*), habis dibelanjakan seluruhnya.

Di daerah kabupaten/kota di Provinsi Lampung, proporsi Belanja Daerah masih didominasi oleh Belanja Tidak Langsung. Belanja Tidak langsung adalah belanja yang tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan. Belanja Tidak Langsung terdiri dari Belanja Pegawai, Belanja Bunga, Belanja Subsidi, Belanja Hibah, Belanja Bagi Hasil, Belanja Sosial, Bantuan Keuangan dan Belanja Tidak Terduga. Sedangkan Belanja langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja Langsung terdiri dari Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa serta Belanja Modal. Berikut ini disajikan data rasio belanja tidak langsung terhadap total belanja 10 kabupaten/kota di Provinsi Lampung tahun 2009-2013.

**Tabel 7 Rasio dan Rata-rata Belanja Tidak Langsung terhadap Total Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Lampung Tahun 2009-2013 (dalam persen)**

No	Nama Daerah	Rasio Belanja Tidak Langsung					Rata-rata
		2009	2010	2011	2012	2013	
1	Kab. Lampung Barat	60.61	60.36	57.47	57.13	55.36	58.18
2	Kab. Lampung Selatan	65.03	73.78	60.15	57.12	59.56	63.13
3	Kab. Lampung Tengah	68.88	86.58	67.31	66.64	62.91	70.46
4	Kab. Lampung Utara	64.45	72.59	62.53	64.26	62.48	65.26
5	Kab. Lampung Timur	65.31	71.61	66.89	60.4	61.96	65.23
6	Kab. Tanggamus	71.79	74.47	58.16	62.54	55.18	64.43
7	Kab. Tulang Bawang	29.19	62.21	50.58	47.47	54.44	48.78
8	Kab. Way Kanan	35.53	43.72	56.95	57.73	57.62	50.31
9	Kota Bandar Lampung	63.25	70.59	65.57	53.17	51.11	60.74
10	Kota Metro	55.02	64.68	58.74	58.89	57.47	58.96
<b>Rata-rata Seluruh Daerah</b>							60.55

*Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2009-2013 (data diolah)*

Dari Tabel 7 di atas, dapat dilihat bahwa rata-rata rasio belanja tidak langsung seluruh daerah adalah 60.55%. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar belanja daerah dialokasikan untuk membiayai kegiatan rutin pemerintah yang tidak berkaitan langsung dengan proses pembangunan yang tertuang dalam belanja langsung. Alokasi belanja tidak langsung cenderung digunakan untuk membiayai belanja pegawai berupa gaji dan tunjangan yang tiap tahun terjadi kenaikan gaji pegawai. Berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004, hal tersebut bertentangan dengan tujuan dari kebijakan desentralisasi fiskal, yakni peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat yang tertuang dalam program dan kinerja pembangunan daerah .

Timbulnya kesenjangan (*Gap*) antara pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang diharapkan dengan kenyataan yang terjadi inilah yang kemudian menjadi daya tarik penulis untuk melakukan penelitian

dengan judul “**Analisis Pengaruh Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung Tahun 2009-2013**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat disimpulkan bahwa besarnya kontribusi Dana Perimbangan yang ditunjukkan pada Tabel 3 juga berdampak secara langsung pada pola Belanja Daerah yang hampir keseluruhannya dibiayai oleh Dana Perimbangan yang ditunjukkan oleh Tabel 5. Di lain sisi, kontribusi PAD terhadap Total Penerimaan yang ditunjukkan oleh Tabel 4 juga berpengaruh pada pola Belanja Daerah yang ditunjukkan Tabel 6. Sedangkan proporsi Belanja Daerah masih didominasi oleh Belanja Tidak Langsung yang ditunjukkan oleh Tabel 7.

Implikasi langsung dari kewenangan/fungsi yang diserahkan kepada Daerah adalah kebutuhan dana yang cukup besar. Untuk itu, perlu diatur perimbangan keuangan (hubungan keuangan) antara Pusat dan Daerah yang dimaksudkan untuk membiayai tugas yang menjadi tanggungjawabnya. Pemerintah daerah seringkali dihadapkan dengan masalah tingginya kebutuhan fiskal (*fiscal need*) sementara kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah tidak mencukupi. Hal tersebut menyebabkan terjadinya kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Kesenjangan fiskal inilah yang menjadi cikal bakal munculnya sumber pembiayaan dengan sistem pembagian (*sharing*) dari pemerintah pusat yang dikenal sebagai Dana Perimbangan. Adalah ironis, kendati pelaksanaan otonomi menitikberatkan pada kabupaten/kota sebagai ujung

tombak, namun justru kabupaten/kota-lah yang mengalami tingkat ketergantungan yang lebih tinggi dibanding propinsi (Mudrajad Kuncoro, 2004: 18).

Setidaknya ada empat penyebab utama tingginya ketergantungan terhadap transfer dari pusat (Mudrajad Kuncoro, 2004: 13), yaitu:

1. Kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah.
2. Tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan.
3. Kendati pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan.
4. Ada yang khawatir bila daerah mempunyai sumber keuangan yang tinggi akan mendorong terjadinya disintegrasi dan Separatisme.

Berdasarkan uraian diatas, maka dalam penelitian ini rumusan masalah yang akan dibahas adalah:

1. Bagaimanakah pengaruh Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung 10 kabupaten/kota di Provinsi Lampung tahun 2009-2013?
2. Bagaimanakah pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung 10 kabupaten/kota di Provinsi Lampung tahun 2009-2013?

3. Bagaimana pengaruh Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah secara bersama-sama terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung 10 kabupaten/kota di Provinsi Lampung tahun 2009-2013?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung 10 kabupaten/kota di Provinsi Lampung tahun 2009-2013.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung 10 kabupaten/kota di Provinsi Lampung tahun 2009-2013.
3. Untuk mengetahui pengaruh dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah secara bersama-sama terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung 10 kabupaten/kota di Provinsi Lampung tahun 2009-2013.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Bagi akademisi  
Penelitian ini diharapkan mampu membantu para civitas akademika untuk menakar sejauh mana pengaruh Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung dengan mengungkap secara empiris faktor-faktor yang mempengaruhinya.



## 2. Bagi Praktisi

Penelitian ini diharapkan mampu membantu para praktisi ekonomi pembangunan untuk mengetahui sejauh mana pengaruh Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung dengan mengungkap secara empiris faktor-faktor yang mempengaruhinya.

## 3. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu membantu memberikan catatan dan informasi bagi masyarakat luas yang ingin mengetahui sejauh mana pengaruh Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung dengan mengungkap secara empiris faktor-faktor yang mempengaruhinya.

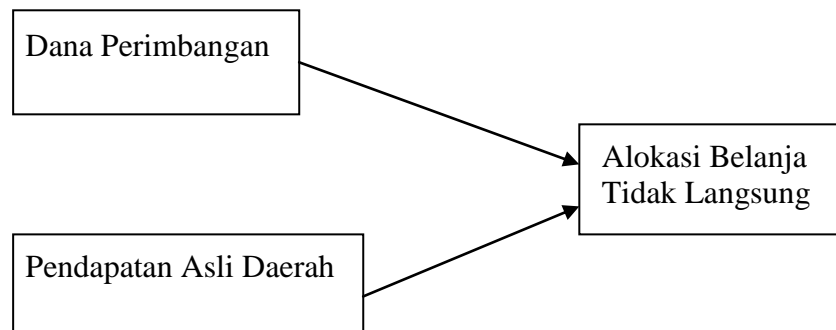
## **E. Kerangka Pemikiran**

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 Perimbangan adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada 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.

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah

**Gambar 1 Kerangka Pemikiran**



**a. Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung**

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 26 Tahun 2006 tentang Pedoman penyusunan APBD, Dana

Perimbangan khususnya Dana Bagi Hasil Pajak dialokasikan untuk mendanai perbaikan lingkungan pemukiman diperkotaan dan diperdesaan, pembangunan irigasi, jaringan jalan dan jembatan.

Sedangkan Penerimaan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam diutamakan pengalokasiannya untuk mendanai pelestarian lingkungan areal pertambangan, perbaikan dan penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial, fasilitas pelayanan kesehatan dan pendidikan untuk tercapainya standar pelayanan minimal yang ditetapkan peraturan

perundang-undangan. Dana Alokasi Umum diprioritaskan penggunaannya untuk mendanai gaji dan tunjangan pegawai, kesejahteraan pegawai, kegiatan operasi dan pemeliharaan serta pembangunan fisik sarana dan prasarana dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum yang dibutuhkan masyarakat. Dan untuk Dana Alokasi Khusus digunakan berdasarkan pedoman yang ditetapkan pemerintah. Secara keseluruhan, Dana Perimbangan digunakan untuk membiayai Belanja Tidak Langsung.

**b. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung**

Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap alokasi belanja tidak langsung, karena belanja tidak langsung dialokasikan untuk membiayai Belanja pegawai berupa gaji dan tunjangan, Belanja hibah, Belanja bantuan sosial, Belanja Bagi Hasil kepada Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa, Belanja Bantuan Keuangan kepada Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa, Belanja tidak terduga. Peningkatan penerimaan daerah yang diperoleh dari PAD mengalami pertambahan karena alokasi belanja tidak langsung cenderung digunakan untuk membiayai belanja pegawai berupa gaji dan tunjangan yang tiap tahun terjadi kenaikan gaji pegawai, dibanding untuk pengalokasian belanja tidak langsung lainnya. Dengan adanya kenaikan belanja pegawai mengorbankan komitmen pemerintah untuk menyejahterakan rakyat.

## **F. Hipotesis**

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian karena jawaban yang diberikan adalah berdasarkan teori-teori yang relevan, belum berdasarkan fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Hipotesis dapat juga dipandang sebagai konklusi yang bersifat sangat sementara.

Hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Diduga variabel Dana Perimbangan berpengaruh secara signifikan terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.
2. Diduga Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara signifikan terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.
3. Diduga variabel Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara signifikan terhadap Alokasi Belanja Tidak Langsung 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.