

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang Masalah**

Sebagaimana diketahui tujuan Pembangunan Nasional adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan Nasional tersebut, maka Pemerintah secara intensif melakukan berbagai macam kebijakan strategis berkaitan dengan program pembangunan baik pembangunan jangka pendek maupun program pembangunan jangka panjang. Dan untuk keberhasilan program pembangunan nasional tersebut tentunya dibutuhkan dana pembangunan yang tidak sedikit

Bagi daerah yang memiliki potensi sumber daya yang potensial dan dapat diandalkan, kebijakan otonomi daerah disambut baik, karena terbuka peluang bagi pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya secara mandiri termasuk dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proposional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

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. Pengamat ekonomi, pengamat politik, investor, hingga rakyat mulai memperhatikan setiap kebijakan dalam pengelolaan keuangan.

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD. Dalam rangka penyelenggaraan 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.

Kepmendagri No. 29 tahun 2002 menyiratkan bahwa untuk tujuan akuntabilitas atas pengelolaan dana-dana yang dikelolanya, Pemda diwajibkan menyiapkan laporan keuangan daerah sebagai bagian dari laporan pertanggung jawaban kepala daerah, yang meliputi neraca daerah, laporan perhitungan APBD, nota perhitungan APBD dan laporan aliran kas. Dari laporan APBD, dapat

dianalisis sumber dan penggunaan dana oleh pemda selama satu tahun fiskal. Sumber dana tersebut tercantum dalam APBD yang mencakup transfer dana perimbangan dari pusat<sup>1</sup>.

Dengan dikeluarkannya Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah berhak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah<sup>2</sup>. 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. 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.

Sumber-sumber Pendapatan Daerah yang diperoleh dan dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah. Belanja daerah dirinci menurut urusan Pemerintah Daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Provinsi atau Kabupaten/Kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan

---

<sup>1</sup> Syukriy dan Abdul, "pengaruh dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah terhadap belanja pemerintah daerah: studi kasus jawa dan bali" jurnal ekonomi stei no.2/Th.. XIII/25/April-Juni 2004

<sup>2</sup> Noni dan Idhar, Pengaruh dana alokasi umum, pendapatan asli daerah terhadap belanja langsung pemerintahan, (Sumatra utara: fakultas ekonomi Universitas Sumatra Utara, 2008)

urusan yang penanganannya dalam bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Dalam rangka memudahkan penilaian kewajaran biaya suatu program atau kegiatan, belanja menurut kelompok belanja 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.

Menurut Halim 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<sup>3</sup>. 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

---

<sup>3</sup> Syukriy dan Abdul,log.cit

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 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. Dana alokasi umum yang rendah berdampak pada belanja daerah yang tidak stabil.

Sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan daerah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersumber dari pendapatan. Total pengeluaran anggaran khususnya APBD belum mencerminkan kebutuhan sesungguhnya dan cenderung tidak efisien. Sumber-sumber Pendapatan Daerah yang diperoleh dan dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah. Ada terdapat 524 kabupaten/kota di Indonesia. Dari 524 kabupaten/kota di Indonesia ada beberapa PAD nya tinggi dan beberapa PAD nya rendah. Menurut Halim dalam disertasinya, bahwa pemda kabupaten/kota diluar Jawa-Bali memiliki kemampuan keuangan berbeda dengan pemda kabupaten/kota diluar Jawa-Bali<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> loc.cit

## **B. Identifikasi Masalah**

Faktor-faktor yang mempengaruhi belanja daerah sebagai berikut:

1. Pajak Daerah yang tidak stabil.
2. Retribusi daerah dalam pembiayaan yang sangat rendah
3. Dana transfer dari Pemerintah Pusat yang tidak efisien.
4. Dana Alokasi Umum yang rendah.
5. Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah yang masih kurang.

## **C. Pembatasan Masalah**

Dari berbagai masalah yang diidentifikasi diatas, ternyata terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi pendapatan asli daerah, maka peneliti membatasi masalah yang diteliti hanya pada masalah Pengaruh Pendapatan Daerah terhadap Belanja Daerah yang menjadi objek penelitian adalah tingkat kabupaten/kota. yang bersumber dari Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2010.

## **D. Perumusan Masalah**

Pendapatan daerah merupakan salah satu faktor penting yang dapat mempengaruhi Belanja Daerah. Adapun rumusan masalah yang dibahas dalam penulisan skripsi ini adalah **“Apakah Pendapatan Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah?”**

### **E. Manfaat Penelitian**

1. Sebagai sumber informasi bagi peneliti yang lain yang berminat pada masalah yang sama dan analisis yang dapat diperoleh dapat menjadi informasi bagi pihak yang memerlukan.
2. Sebagai bahan perbandingan dari penelitian yang telah ada, serta bahan masukan dan rujukan bagi peneliti yang akan melakukan penelitian yang sejenis.

### **F. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian adalah manfaat dari hasil penelitian bagi berbagai pihak yang terkait:

- a. Kegunaan Teoretis: Kontribusi kebijakan untuk memberikan masukan bagi Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang.
- b. Kegunaan Praktis: Sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.