

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengurus serta mengatur sendiri urusan pemerintah serta masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten dan kota. Pengelolaan pemerintah daerah dimulai sejak dikeluarkannya UU No.22 tahun 1999 dan UU No.25 tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No.32 tahun 2004 dan UU. No.33 tahun 2004 yang mengatur tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

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. Selain Dana Perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai 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. UU No.32 Tahun 2004 diperbaharui dengan UU No.23 Tahun 2014, yang menjelaskan bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantua dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

PAD merupakan semua pendapatan asli perekonomian dari suatu daerah. PAD setiap daerah berbeda-beda. Daerah yang memiliki kemajuan di bidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lainnya.

DAU 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 DAU terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah (Undang-Undang No.33 Tahun 2004).

Permasalahan DAU terletak pada perbedaan cara pandang antara pusat dan daerah tentang Dana Alokasi Umum. Bagi pusat, DAU dijadikan instrument *horizontal imbalance* untuk pemerataan atau mengisi *fiscal gap*. Bagi daerah, DAU dimaksudkan untuk mendukung kecukupan. Permasalahan timbul ketika daerah meminta DAU sesuai kebutuhannya. Di sisi lain, alokasi DAU berdasarkan kebutuhan daerah belum bisa dilakukan karena dasar perhitungan fiscal needs tidak memadai (terbatasnya data, belum ada standar pelayanan minimum masing-masing daerah, dan sistem penganggaran yang belum berdasarkan pada standar analisis belanja). Selain itu, total pengeluaran anggaran khususnya APBD belum mencerminkan kebutuhan sesungguhnya dan cenderung tidak efisien (Rahmawati, 2010).

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran pasca UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004 melibatkan dua pihak : eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Adapun Eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat draft/rancangan APBD, yang hanya bisa diimplementasikan kalau sudah disahkan oleh DPRD dalam proses ratifikasi anggaran (Yulia & Yustikasari, 2007). Menurut UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Dengan dikeluarkannya UU.No.33 tahun 2004 ini, maka daerah diberikan otonomi atau kewenangan kepada daerah untuk mengurus 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 dukungan sumber-sumber keuangan yang berasal dari PAD, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah (Halim,2007).

Dengan adanya otonomi daerah ini berarti pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri, tidak terkecuali juga mandiri dalam masalah finansial. Meski begitu, Pemerintah Pusat tetap memberi dana bantuan berupa DAU yang ditransfer ke Pemerintah Daerah. Dalam praktiknya, transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber pendanaan utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasional daerah, yang oleh Pemerintah Daerah “dilaporkan” di perhitungan anggaran. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri.

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, menunjukkan bahwa potensi fiskal pemerintah daerah antara satu dengan yang lain bisa sangat beragam. Perbedaan ini pada gilirannya dapat menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang beragam pula. Pemberian otonomi yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi, hal inilah yang mendorong daerah untuk mengalokasikan secara efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik tersebut (Syafitri, 2009).

Menurut Halim (2007) 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 dapat mengakibatkan kebocoran-kebocoran yang sangat berarti bagi daerah. Peranan PAD 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 karena adanya perbedaan yang sangat besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis, dan kemampuan masyarakat, sehingga dapat mengakibatkan biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi.

PAD dan DAU sangatlah penting dalam pembangunan suatu daerah. Besarnya PAD dan DAU akan menentukan belanja daerah, karena semakin besarnya PAD dan DAU untuk suatu daerah akan membuat suatu daerah melakukan belanja daerah sebesar PAD tersebut atau DAU yang ditujukan untuk daerah tersebut.

Pengaruh DAU dan PAD memiliki peranan yang begitu besar sebagai sumber pembiayaan pembangunan dan pada akhirnya akan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah. Penurunan kegiatan ekonomi di berbagai daerah juga menyebabkan penurunan PAD daerah sehingga menghambat pelaksanaan kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat oleh pemerintah daerah secara otonom. Begitu juga sebaliknya peningkatan kegiatan ekonomi di berbagai daerah akan meningkatkan PAD daerah sehingga kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat oleh pemerintah tidak terlambat (Sari & Yahya, 2009).

Menurut Halim dalam Maemunah (2006) bahwa Pemda kabupaten/kota di Jawa-Bali memiliki kemampuan keuangan berbeda dengan Pemda kabupaten/kota di luar Jawa-Bali. Pulau Sumatera adalah pulau yang berada di sebelah barat kepulauan di Indonesia yang memiliki karakteristik ekonomi dan geografis yang berbeda dengan pulau Jawa. Keadaan yang berbeda ini membuat peneliti ingin mengetahui bagaimana pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja daerah pemda kabupaten/kota di pulau Sumatera, khususnya kota/kabupaten di Sumatera Selatan.

Sumatera Selatan merupakan salah satu provinsi di Sumatera yang memiliki banyak potensi yang dapat digali untuk dapat dijadikan sumber pendapatan dari berbagai sektor. Perekonomian kota/kabupaten di Sumatera Selatan digerakkan oleh sektor tersier dan sekunder secara dominan yaitu sektor perdagangan/hotel/restoran, telekomunikasi dan transportasi, dan industri pertambangan yang dapat meningkatkan PAD. Namun kenyataannya sumber

penerimaan/pendapatan terbesar kota/kabupaten di Sumatera Selatan adalah Dana Perimbangan dari Pemerintah Pusat dan PAD-nya masih kecil.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Rahmawati (2010) yaitu pengaruh DAU dan PAD terhadap prediksi belanja daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah mengambil periode penelitian 2007-2009 sedangkan peneliti sekarang meneliti pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja daerah menggunakan periode 2009 – 2013 dengan sampel 4 (empat) Kota di Sumatera Selatan yaitu Kota Palembang, Kota Prabumulih, Kota Lubuk Linggau, dan Kota Pagar Alam.

Peneliti memilih 4 kota tersebut dikarenakan berdasarkan data APBD periode 2009 – 2013, PAD 4 kota tersebut mengalami peningkatan setiap tahunnya rata-rata diatas 10%. Sehingga peneliti tertarik untuk meneliti dengan peningkatan PAD tersebut apakah belanja ikut berpengaruh juga pada 4 kota tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas akan peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja daerah pada Pemerintah Kota di Sumatera Selatan”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka peneliti merumuskan permasalahan , yaitu :

1. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada 4 Kota di Sumatera Selatan ?
2. Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja daerah pada 4 Kota di Sumatera Selatan ?
3. Apakah terdapat kontribusi PAD dan DAU terhadap belanja daerah pada 4 Kota di Sumatera Selatan ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk membuktikan secara deskriptif mengenai :

1. Pengaruh PAD terhadap belanja daerah pada 4 Kota di Sumatera Selatan.
2. Pengaruh DAU terhadap belanja daerah pada 4 kota di Sumatera Selatan.
3. Kontribusi DAU dan PAD terhadap belanja daerah pada 4 Kota di Sumatera Selatan.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Beberapa kegunaan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagi penulis, untuk menambah pengetahuan dan wawasan penelitian sehubungan dengan pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah pada Kota di Sumatera Selatan tahun 2009-2013.
2. Bagi Pemerintah Kota di Sumatera Selatan, memberikan masukan bagi Pemerintah Pusat maupun daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBN dan APBD, serta UU dan PP yang menyertainya.
3. Bagi almamater, sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

### **1.5. Sistematika Skripsi**

Sebagai gambaran menyeluruh dari skripsi ini, maka dibuat sistematika penulisan sebagai berikut :

#### **BAB I            PENDAHULUAN**

Pada bab ini dikemukakan mengenai latar belakang, perumusan masalah, tujuan, dan manfaat penelitian.

#### **BAB II          TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini penulis menjelaskan tentang teori-teori dasar yang relevan, penelitian sebelumnya, kerangka pemikiran, dan hipotesis.

**BAB III METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini penulis menjelaskan ruang lingkup penelitian, rancangan penelitian, sumber data, populasi dan sampel, definisi operasional dan pengukuran variabel, serta teknik analisis.

**BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini diuraikan mengenai pengolahan terhadap data yang diperoleh yang berkaitan dengan masalah yang diteliti oleh penulis.

**BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Pada bab yang merupakan bab terakhir ini penulis akan memberikan kesimpulan dari semua yang telah diuraikan dan akan memberikan saran yang mungkin berguna bagi pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi oleh pemerintah Kota di Sumatera Selatan.