

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Reformasi membawa perubahan-perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Di Indonesia, reformasi di bidang keuangan dimulai dengan berlakunya Undang-undang (UU) No. 17 /2003 yaitu mengenai Keuangan Negara. UU No.17/2003 selanjutnya menjadi cerminan diadakannya revisi UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004 mengenai Pemerintah Daerah yang memuat tentang otonomi daerah didalamnya dan revisi UU No. 25/1999 menjadi UU No.33/2004 mengenai Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dengan diberlakukannya UU No.32/2004 tentang Pemerintah Daerah, maka daerah diberikan otonomi atau kewenangan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Adanya desentralisasi keuangan ini merupakan konsekuensi adanya kewenangan untuk mengelola keuangan secara mandiri. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran maka pemerintah harus mendapat dukungan sumber-sumber keuangan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain dari pendapatan yang sah (Halim, 2009).

Menurut Mardiasmo (2002), PAD merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan-kegiatannya. Daerah yang memiliki kemajuan di bidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu, terjadi ketimpangan PAD. Disatu sisi ada daerah yang sangat kaya karena memiliki PAD yang tinggi dan disisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah.

Dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer

dana perimbangan yang terdiri DAU, DAK, dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Dana transfer berupa DAU dan DAK dari pemerintah pusat digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah dalam meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

DAU merupakan dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (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 (UU No.33 Tahun 2004).

DAU bersifat hibah umum dan pemerintah daerah memiliki kebebasan dalam memanfaatkannya tanpa campur tangan pemerintah pusat. DAU dimaksudkan untuk mendukung kecukupan kebutuhan. Permasalahan timbul ketika daerah meminta DAU sesuai kebutuhannya. Di sisi lain, alokasi DAU berdasarkan kebutuhan daerah belum bisa dilakukan karena dasar perhitungan kebutuhan pajak (*fiscal needs*) tidak memadai (terbatasnya data, belum ada standar pelayanan minimum masing-masing daerah, dan sistem penganggaran yang belum berdasarkan pada standar analisis belanja). Ditambah total pengeluaran anggaran khususnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) belum mencerminkan kebutuhan sesungguhnya dan cenderung tidak efisien.

Dana transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah selain DAU adalah DAK yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (UU No. 33 tahun 2004). DAK ini penggunaannya diatur oleh

pemerintah pusat dan digunakan untuk kegiatan pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, infrastruktur jalan dan jembatan, infrastruktur irigasi, infrastruktur air minum dan sanitasi, prasarana pemerintah daerah, lingkungan hidup, kehutanan, sarana prasarana pedesaan, perdagangan, pertanian serta perikanan dan kelautan yang semuanya itu termasuk dalam komponen belanja modal dan pemerintah daerah diwajibkan untuk mengalokasikan dana pendamping sebesar 10% dari nilai DAK yang diterimanya untuk mendanai kegiatan fisik.

Warsito, dkk (2008) menyatakan bahwa 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 urusan yang penanganannya dalam bidang tertentu.

Penelitian yang dilakukan oleh Liliana, *et al.* (2011) bahwa pertumbuhan pendapatan pemerintah sangat kuat berkorelasi dengan pengeluaran pemerintah. Maemunah (2006) meneliti di Sumatera, Syukriy & Abdullah (2003) meneliti di Jawa dan Bali memperoleh hasil bahwa PAD dan DAU berpengaruh dan signifikan terhadap belanja daerah. Penelitian Handayani (2009) menemukan bahwa DAK berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah sedangkan PAD tidak berpengaruh terhadap belanja daerah. Hamdani, dkk. (2014), hasil penelitian mereka menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah.

Penelitian ini terinspirasi pada penelitian-penelitian sebelumnya dengan memperhatikan kondisi keuangan pemerintah kabupaten dan kota di Sumatera Selatan dari tahun 2011-2013 yang mana belanja daerah mayoritas dibiayai dari dana perimbangan (DAU dan DAK) sedangkan kontribusi dari PAD relatif lebih kecil dibandingkan DAU dan DAK.

Menurut Halim (2009) pada penelitian pengaruh PAD dan DAU terhadap Alokasi Belanja Daerah (Studi Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah) permasalahan yang dihadapi pada daerah umumnya berkaitan dengan penggalian sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen

PAD yang masih belum memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah. Hal tersebut dapat mengakibatkan kebocoran- kebocoran yang sangat berarti bagi daerah. Peranan PAD dalam membiayai kebutuhan pengeluaran daerah sangat kecil dan bervariasi yaitu kurang dari 10% sampai 50 %.

Pada tahun 2011 rasio PAD terhadap belanja daerah di kabupaten dan kota Sumatera Selatan berkisar 2,09% (Oku Selatan) - 18,60% (Palembang), pada tahun 2012 rasio PAD terhadap belanja daerah berkisar 2,72% (Oku Selatan) - 24,55% (Palembang), dan Pada tahun 2013 rasio PAD terhadap belanja daerah berkisar 2,08% (Ogan Ilir) – 21,18% (Palembang). Dari uraian tersebut, dapat kita lihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 1.1

Rasio PAD terhadap Belanja Daerah Pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Sumatera Selatan 2011-2013

No	Nama Kabupaten dan Kota	2011	2012	2013
1	Lahat	7,35%	6,28%	5,49%
2	Musi Rawas	5,86%	6,01%	5,18%
3	Muaraenim	7,17%	7,62%	6,33%
4	Ogan Komering Ilir	4,00%	4,23%	4,90%
5	Ogan Komering Ulu	5,72%	5,09%	4,36%
6	Ogan Komering Ulu Selatan	2,09%	2,72%	2,81%
7	Ogan Komering Ulu Timur	3,65%	3,81%	3,11%
8	Ogan Ilir	3,83%	3,81%	2,08%
9	Banyuasin	3,06%	5,34%	4,87%
10	Empat Lawang	3,81%	4,17%	3,80%
11	Palembang	18,6%	24,55%	21,18%
12	Prabumulih	6,39%	6,57%	6,55%
13	Pagar Alam	5,57%	6,31%	4,82%
14	Lubuk Linggau	5,85%	6,04%	5,11%

Sumber : Data diolah dari www.djpkpd.go.id

Berdasarkan tabel di atas, PAD dapat dikatakan lemah jika PAD kurang dari 10%. Pada kabupaten dan kota di Sumatera Selatan jumlah PAD yang dibawah 10% ada 10 kabupaten dan 3 kota yaitu : Lahat, Muaraenim, Ogan Komering Ilir, Ogan Komering Ulu, Ogan Komering Ulu Selatan, Ogan Komering Ulu Timur, Ogan Ilir, Banyuasin, Empat lawang, Lubuk Linggau, Pagar Alam, dan Prabumulih. Oleh karena itu, peneliti ingin meneliti pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap alokasi belanja daerah secara lebih mendalam khususnya pada kabupaten dan kota di Sumatera Selatan. Penelitian ini diberi judul: **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Sumatera Selatan”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan pada poin 1.1, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah terdapat pengaruh yang signifikan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) secara simultan terhadap belanja daerah pada pemerintahan Kabupaten dan kota di Sumatera Selatan tahun 2011-2013?
2. Apakah terdapat pengaruh yang signifikan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) secara parsial terhadap belanja daerah pada pemerintahan Kabupaten dan kota di Sumatera Selatan tahun 2011-2013?

1.3 Ruang Lingkup Pembahasan

Agar pembahasan selaras dengan permasalahan yang terjadi, maka ruang lingkup pembahasan pada penelitian ini meliputi PAD, DAU dan DAK serta belanja daerah kabupaten dan kota di Sumatera Selatan pada tahun 2011-2013

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah (point 1.2), maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh PAD, DAU, dan DAK secara parsial terhadap Belanja Daerah pada pemerintahan Kota dan Kabupaten di Sumatera Selatan Tahun 2011-2013.
2. Untuk mengetahui pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap Belanja Daerah secara simultan pada pemerintahan Kota dan Kabupaten di Sumatera Selatan Tahun 2011-2013.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti, menambah pengetahuan mengenai PAD, DAU, DAK dan belanja daerah yang terjadi pada kabupaten dan kota di Sumatera Selatan.
2. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini dapat menjadi masukan berkenaan dengan PAD, DAU, DAK serta belanja daerah dalam upaya memanfaatkan secara efektif efisien PAD serta upaya menggali potensi yang ada guna membiayai kebutuhan daerah dalam mengambil kebijakan dan keputusan.
3. Bagi peneliti selanjutnya, dapat menjadi referensi terkait dengan penelitian pada topik yang sejenis dan sebagai bahan kajian lebih lanjut terhadap pengembangan penelitian.

1.5 Sistematika Penulisan

Guna membuat laporan ini lebih terarah, maka secara garis besar penelitian ini nantinya akan terdiri dari lima bab yang mana tiap-tiap bab memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lainnya. Berikut ini akan diuraikan secara singkat mengenai sistematika penulisan tersebut yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini diuraikan latar belakang pemilihan judul, perumusan masalah, ruang lingkup pembahasan, tujuan dan manfaat penulisan, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini, penulis menguraikan teori-teori terkait dengan keuangan daerah, pengertian dan struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pengertian Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Belanja Daerah, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran dan hipotesis penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang jenis penelitian, populasi dan sampel, jenis dan metode pengumpulan data, operasionalisasi variabel serta model dan teknik analisis yang digunakan.

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini dijelaskan hasil analisis dan pembahasan yang dilakukan yaitu gambaran umum Provinsi Sumatera Selatan, statistik deskriptif, uji asumsi klasik, uji regresi linear berganda, dan pengujian hipotesis.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini adalah bab terakhir yang mana penulis memberikan kesimpulan dari hasil analisis dan pembahasan pada bab IV, serta saran-saran yang diharapkan akan bermanfaat bagi pemerintah daerah Sumatera Selatan dan bagi peneliti selanjutnya.