

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Faktor keuangan merupakan faktor yang paling dominan dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri adalah kemampuan “*selfsupporting*” di bidang keuangan. Keuangan daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang. Demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku.

Ruang lingkup keuangan daerah terdiri dari keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk dalam keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Kekayaan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Menurut Halim (2007) kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dituangkan dalam APBD.

Sejak tanggal 1 Januari 2001 telah terjadi perubahan dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Perubahan tersebut terutama terkait dengan dilaksanakannya secara efektif otonomi daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang telah direvisi dengan UU Nomor 33 Tahun 2004. Undang-undang di bidang Otonomi Daerah telah menetapkan pemberian kewenangan otonomi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah. Implikasi dari pemberian kewenangan otonomi ini menuntut daerah untuk melaksanakan pembangunan di segala bidang, terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana publik (*public services*). Pembangunan tersebut diharapkan dapat

dilaksanakan secara mandiri oleh daerah baik dari sisi perencanaan, pembangunan, serta pembiayaannya.

Pada saat ini, fenomena umum dalam bidang keuangan daerah yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia adalah relatif kecilnya peranan (kontribusi) Pendapatan Asli Daerah (PAD) didalam struktur APBD. Dengan kata lain, peranan/kontribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk sumbangan dan bantuan, bagi hasil pajak dan bukan pajak, mendominasi susunan APBD.

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah juga merupakan salah satu tujuan dari otonomi daerah. Adanya otonomi daerah diharapkan masing-masing daerah dapat mandiri dalam memenuhi kebutuhan daerahnya masing-masing. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta antara provinsi, kabupaten dan kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah. Kemandirian keuangan daerah dapat dilihat dari besarnya PAD yang diperoleh oleh tiap pemkab/pemkot.

Semakin besar PAD dibandingkan dengan bantuan yang diberikan pemerintah pusat, maka pemkab/pemkot tersebut dapat dikatakan mandiri. PAD sendiri merupakan point utama dalam mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah. Oleh karena itu, perlu dilihat efektivitas PAD dengan membandingkan antara PAD yang dianggarkan dengan realisasi PAD. Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan. Semakin tinggi rasio efektifitas, kemampuan daerah semakin baik (Halim: 2007). PAD merupakan sumber pembiayaan yang memang benar-benar digali dari daerah itu sendiri sehingga dapat mencerminkan kondisi riil daerah. Jika nantinya struktur PAD sudah kuat, dapat dikatakan daerah tersebut memiliki kemampuan pembiayaan yang kuat juga. Selain PAD, kemandirian keuangan daerah juga disebabkan oleh

banyak faktor diantaranya Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). DAU adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU mempunyai bagian-bagian, yaitu: DAU untuk daerah provinsi dan DAU untuk daerah kabupaten/kota. DAK adalah 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. DBH adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam melaksanakan desentralisasi. DBH ini bersumber dari pajak dan kekayaan daerah.

Provinsi Bengkulu merupakan daerah termiskin di wilayah Sumatera dan berada pada urutan keenam Tanah Air (<http://detiksumsel.com/provinsi-bengkulu-daerah-termiskin-di-sumatera>). Namun jika dilihat dari keberadaannya, provinsi Bengkulu merupakan salah satu provinsi yang potensial dalam kekayaan sumber daya alam seperti batu bara, pasir besi, serta emas dan mineral pengikutnya. Selain itu kekayaan sumber daya alam yang paling potensial pada provinsi Bengkulu yaitu potensi perikanan. Potensi perikanan meliputi usaha perikanan darat, tambak, dan perikanan laut namun sayangnya potensi perikanan sampai sekarang belum dimanfaatkan secara optimal dan masih berpotensi untuk dikembangkan lebih lanjut, terutama dalam hal pemanfaatan Zona Ekonomi Eksklusif (<http://bkpmd.bengkuluprov.go.id/ver3/index.php/8umum/90keunggulan-bengkulu>). Apabila provinsi Bengkulu dapat mengembangkan dan memanfaatkan potensi yang ada secara optimal, maka akan menarik minat investor untuk berinvestasi dan dapat menambah PAD di provinsi Bengkulu.

Penelitian mengenai tingkat kemandirian keuangan daerah telah banyak dilakukan, dimana menunjukkan hasil temuan yang berbeda-beda. Penelitian yang dilakukan Muliana (2009) bertujuan untuk mengetahui rasio efektivitas PAD, DAU dan DAK terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada Pemkab/Pemkot di Provinsi Sumatera Utara. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa secara simultan rasio efektivitas PAD, DAU dan DAK berpengaruh positif

dan signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada Pemerintahan Kabupaten/ Kota di Provinsi Sumatera Utara. Secara parsial rasio efektivitas PAD mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah, sedangkan DAU dan DAK mempunyai berpengaruh negatif dan signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Sumatera Utara. Selain itu, Marizka (2013) juga melakukan penelitian mengenai PAD, DAU dan DAK terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada Pemkab/Pemkot di Provinsi Sumatera Barat. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa secara simultan PAD, DAU, DAK dan DBH berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat tahun 2006 – 2011. Secara Parsial PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah, DBH dan DAU tidak berpengaruh dan tidak signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah, DAK berpengaruh negatif dan signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat tahun 2006 – 2011. Siagian (2014) juga melakukan penelitian tentang rasio efektivitas PAD, DAU dan DAK terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada Pemkab/Pemkot di Provinsi Riau. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa secara parsial DAU dan DAK memiliki pengaruh negatif terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah, sedangkan variabel rasio efektivitas PAD dan DBH berpengaruh positif tetapi tidak signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah pada pemerintahan kabupaten/ kota di provinsi Riau tahun 2008-2012. Secara simultan rasio efektivitas PAD, DAU, DAK, dan DBH memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada pemerintahan kabupaten/ kota di provinsi Riau tahun 2008-2012.

Dari beberapa penelitian terdahulu, diketahui jika PAD meningkat maka kemandirian keuangan daerah juga meningkat, sebaliknya jika PAD rendah maka kemandirian keuangan daerah juga rendah. Selain itu, jika DAU yang dialokasikan pemerintah pusat ke daerah relatif besar, maka daerah tersebut masih mengandalkan dana dari pemerintah pusat sebagai penerimaan utamanya. Semakin besar DAK yang diterima oleh daerah maka kemandirian keuangan daerah semakin rendah, sebaliknya semakin kecil DAK yang diterima maka

kemandirian keuangan semakin besar. DAU DAK dan DBH serta transfer lainnya dari pemerintah pusat hanya bersifat pendukung bagi pelaksanaan pembangunan di daerah. Keempat jenis dana tersebut yaitu PAD, DAU, DAK, DBH merupakan sumber dana daerah yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah. DAU , DAK dan DBH merupakan transfer dana dari pemerintah pusat. Transfer dana tersebut bagi pemerintah daerah merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan dapat digali dari PAD.

Berdasarkan data dari www.djpk.depkeu.go.id, fenomena mengenai tingkat kemandirian keuangan daerah pada pemerintahan Kabupaten dan Kota di provinsi Bengkulu adalah tingginya ketergantungan pemerintahan Kabupaten dan kota di provinsi Bengkulu terhadap pemerintahan pusat. Ketergantungan terlihat dari relatif rendahnya PAD dan dominannya transfer dari pusat. Fenomena tersebut dapat dilihat pada tabel 1.1:

Tabel 1.1
Perbandingan PAD dan Transfer dari Pemerintah Pusat
(dalam Jutaan Rupiah)

Tahun	Kabupaten/Kota	Pendapatan Asli Daerah	Transfer dari Pemerintah Pusat
2010	Kabupaten Bengkulu Selatan	11.894	341.656
	Kabupaten Bengkulu Tengah	3.137	273.886
	Kabupaten Bengkulu Utara	20.354	404.610
	Kabupaten Kaur	6.046	283.264
	Kabupaten Kepahiang	9.640	290.608
	Kabupaten Lebong	17.895	279.513
	Kabupaten Mukomuko	9.035	283.264
	Kabupaten Seluma	5.850	317.247
	Kota Bengkulu	26.678	407.308
2011	Kabupaten Bengkulu Selatan	14.758	382.926
	Kabupaten Bengkulu Tengah	3.867	338.580
	Kabupaten Bengkulu Utara	19.099	468.711
	Kabupaten Kaur	6.811	309.868
	Kabupaten Kepahiang	11.990	323.114
	Kabupaten Lebong	7.790	305.887
	Kabupaten Mukomuko	9.341	346.177
	Kabupaten Seluma	5.536	349.901
	Kota Bengkulu	39.318	456.091
2012	Kabupaten Bengkulu Selatan	18.911	464.457
	Kabupaten Bengkulu Tengah	5.743	357.937
	Kabupaten Bengkulu Utara	24.694	539.952
	Kabupaten Kaur	7.782	367.406

	Kabupaten Kepahiang	13.896	372.285
	Kabupaten Lebong	7.749	381.046
	Kabupaten Mukomuko	9.218	409.946
	Kabupaten Seluma	10.721	427.980
	Kota Bengkulu	41.710	546.755
2013	Kabupaten Bengkulu Selatan	25.454	512.273
	Kabupaten Bengkulu Tengah	8.757	424.597
	Kabupaten Bengkulu Utara	30.114	575.282
	Kabupaten Kaur	10.339	411.348
	Kabupaten Kepahiang	19.468	427.971
	Kabupaten Lebong	12.829	410.865
	Kabupaten Mukomuko	20.184	495.654
	Kabupaten Seluma	16.757	481.536
	Kota Bengkulu	55.980	613.982

Sumber: www.djpk.depkeu.go.id

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: “Faktor-faktor yang Mempengaruhi Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Bengkulu Tahun 2010-2013”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah ada pengaruh rasio efektifitas Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil secara secara simultan terhadap tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Bengkulu tahun 2010-2013?
2. Apakah ada pengaruh rasio efektifitas Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil secara secara parsial terhadap tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Bengkulu tahun 2010-2013?

1.3 Ruang Lingkup Pembahasan

Agar penelitian ini lebih terarah serta tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, maka penulis membatasi ruang lingkung pembahasannya,

yaitu keuangan daerah pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Bengkulu tahun 2010-2013 dengan menggunakan rasio efektifitas Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.

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 rasio efektifitas Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil secara secara simultan terhadap tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Bengkulu Tahun 2010-2013.
2. Untuk mengetahui pengaruh rasio efektifitas Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil secara secara parsial terhadap tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Bengkulu Tahun 2010-2013.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi peneliti, dapat menambah pengetahuan dan wawasan mengenai rasio efektifitas Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Bengkulu.
2. Bagi Pemerintah Daerah, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran mengenai rasio efektifitas Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil serta pengaruhnya terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah.

3. Bagi penelitian selanjutnya, diharapkan penelitian ini dapat menjadi sumbangan pemikiran sehubungan dengan tingkat kemandirian keuangan daerah, dengan memasukkan faktor-faktor lain di luar dari penelitian ini.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan secara singkat isi skripsi yang terdiri dari 5 (lima) bab. Masing-masing bab dibagi menjadi beberapa sub bab. Sistematika yang dimaksud sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini, dikemukakan latar belakang masalah, perumusan masalah, ruang lingkup pembahasan, tujuan dan manfaat penelitian, serta 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, rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, tingkat kemandirian keuangan daerah, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran dan hipotesis penelitian.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

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

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini berisi hasil penelitian yang terdiri dari: gambaran umum provinsi Bengkulu, statistik deskriptif, uji asumsi klasik, uji regresi linear berganda, pengujian hipotesis dan pembahasan hasil analisis.

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 Bengkulu dan bagi peneliti selanjutnya.