

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pergantian pemerintahan setelah Orde Baru membuka babak baru penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari sentralisasi ke desentralisasi, atau dari yang semula serba diatur dan didominasi oleh pemerintah pusat menjadi diserahkan kepada daerah. Pada tahun 1999 Pemerintah melakukan reformasi di bidang Pemerintah Daerah dan Pengelolaan Keuangan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 yang disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah membawa perubahan yang fundamental dalam hubungan tata pemerintahan sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan keuangan daerah.

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan

pemberian otonomi daerah kepada daerah didasarkan atas asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Salah satu syarat yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan atas dasar desentralisasi adalah tersedianya sumber-sumber pembiayaan sebagaimana yang diatur pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang tersebut telah memberikan kebebasan pada daerah untuk mengelola keuangan sendiri dengan lebih otonom, karena yang lebih mengerti persoalan daerahnya adalah Pemerintah Daerah itu sendiri.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah daerah dengan otonomi merupakan proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi. Otonomi adalah penyerahan urusan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi yaitu mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan kepada masyarakat.

Tujuan yang akan dicapai dalam penyerahan urusan ini antara lain menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan

kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Pemberian otonomi luas pada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Melalui otonomi diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur Daerah. Pemerintah Daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan Daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja Daerah secara ekonomi wajar, efisien dan efektif termasuk perangkat Daerah meningkatkan kinerja, mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada publik.

Salah satu argumen dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah bahwa Pemerintah Daerah harus memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan otonominya. Kapasitas keuangan Pemerintah Daerah akan menentukan kemampuan Pemda dalam menjalankan fungsi pemerintahannya (*Suwandi, 2000*).

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional diarahkan untuk menyeimbangkan daerah dan menyetarakan laju pertumbuhan antardaerah, antarkota, antardesa dan antarsektor. Pelaksanaan pembangunan diupayakan berjalan seimbang selaras, dan saling menunjang antara satu bidang pembangunan terutama ditunjukkan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat (*Lincoln Arsyad, 1999*).

Daerah tingkat II merupakan daerah otonom yang mempunyai hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksana dari pembangunan, maka titik berat otonomi diletakkan pada daerah tingkat II dengan pertimbangan bahwa daerah tingkat II yang lebih berhubungan langsung dengan masyarakat sehingga diharapkan dapat mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat (*Kansil, C.S.T, 1985*).

Dengan pembangunan diharapkan kemampuan daerah terus diusahakan yaitu selaras dengan pembangunan nasional sehingga dapat mewujudkan daerah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab seperti yang telah ditetapkan dalam GBHN tentang tujuan pembangunan nasional.

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan melihat posisi keuangannya. Posisi keuangan daerah dapat dilihat dari APBD, yang merupakan perencanaan keuangan daerah dan menentukan besarnya penerimaan serta pengeluaran daerah untuk membiayai semua kegiatan pembangunan dalam setiap tahun anggaran.

Dana untuk membiayai pembangunan daerah pada garis besarnya dari dua sumber yaitu penerimaan dari Negara yang dalam RAPBD disebut pendapatan berasal dari pemerintahan daerah/instansi yang lebih tinggi dan pendapatan dari daerah itu sendiri yang disebut Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Peranan pemerintah daerah dalam perekonomian suatu daerah tercermin melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Walaupun pemerintah daerah tidak melakukan semua kegiatan ekonomi dan bukan merupakan sumber utama pendapatan daerah, namun pemerintah daerah harus mempunyai sumber pendapatan yang selain dibutuhkan untuk membiayai kegiatan sektornya sendiri serta membiayai kegiatan sektor lainnya dalam menunjang kehidupan masyarakat.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan suatu rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan melalui Peraturan Daerah. APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah.

Dalam APBD belanja pemerintah daerah terdiri dari belanja rutin dan belanja investasi. Belanja rutin meliputi belanja pemeliharaan sarana dan prasarana umum.

Pada pengeluaran belanja investasi meliputi sektor perdagangan, pengembangan usaha daerah, keuangan daerah dan koperasi, sektor pertanian dan kehutanan, sektor transportasi, sektor pendidikan, sektor kesehatan dan sebagainya.

Pengeluaran pemerintah daerah yang mempunyai dampak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi daerah adalah belanja rutin terutama dari belanja pegawai, belanja barang dan belanja investasi. Pengeluaran belanja investasi yang mencerminkan peranan pemerintah daerah dalam mendukung pembangunan daerah merupakan komponen yang sangat penting dari APBD. Pengeluaran belanja investasi untuk membangun jalan raya maupun jalan desa, jembatan, irigasi waduk, gedung sekolah dan lain-lain akan terus bertambah mengikuti pertumbuhan penduduk dan peningkatan kebutuhan masyarakat setiap tahunnya.

Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka diatur landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran yang harus diikuti secara tertib dan taat asas. Selain dalam rangka disiplin anggaran, penyusunan anggaran baik pendapatan maupun belanja juga harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah.

Kondisi geografis di Indonesia memiliki kekayaan sumber daya alam yang berbeda-beda di setiap wilayahnya. Begitu pula dengan tingkat kepadatan penduduk yang tidak sama, yang menyebabkan tingkat kemampuan untuk berkembang masing-masing daerah berbeda. Menurut *Arsyad (1999)* perbedaan kondisi daerah membawa

implikasi terhadap pola pembangunan yang diterapkan oleh pemerintah daerah. Kebijakan pembangunan ekonomi daerah yang ditetapkan disuatu daerah harus disesuaikan dengan kondisi daerah yang bersangkutan.

Propinsi Lampung merupakan sebuah propinsi yang paling selatan di Pulau sumatra, dimana dalam pembangunannya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional namun disesuaikan dengan potensi dan permasalahan pembangunan di daerahnya. Propinsi Lampung memiliki banyak potensi sumber daya yang belum dimanfaatkan secara optimal.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2006 realisasi pengeluaran di Propinsi Lampung mengalami peningkatan. Pada tahun 2005 realisasi pengeluaran daerah sebesar 3.606.036.859 dan meningkat menjadi 5.259.933.121 pada tahun 2006. Dengan naiknya realisasi anggaran belanja ini dapat dilihat bahwa Propinsi Lampung mengalami peningkatan kebutuhan dari tahun ke tahun. Peningkatan tersebut terjadi karena adanya komitmen dari pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan publik ataupun fasilitas umum yang dibutuhkan masyarakat. Realisasi pengeluaran daerah di Propinsi Lampung pada tahun 2005 dan 2006 dapat dilihat pada tabel 1.1

TABEL 1.1
Realisasi Pengeluaran Daerah di Propinsi Lampung
Tahun 2005 & 2006
(Dalam Ribuan Rupiah)

Uraian	Realisasi Th 2005 (Rp)	Realisasi Th 2006 (Rp)
(1)	(2)	(3)
A. BELANJA APARATUR DAERAH	834.849.819	1.238.095.655
1. Belanja Pegawai	409.045.290	597.062.023
2. Belanja Barang dan Jasa	202.846.766	330.139.949
3. Belanja Perjalanan Dinas	52.448.153	88.141.407
4. Biaya Pemeliharaan	38.709.287	56.366.872
5. Belanja Lain-lain	0	0
6. Belanja Modal	131.800.323	166.385.404
B. BELANJA PELAYANAN PUBLIK	2.466.467.883	3.971.512.595
1. Belanja Pegawai	1.485.277.256	2.019.164.813
2. Belanja Barang dan Jasa	193.662.803	328.612.445
3. Belanja Perjalanan Dinas	16.705.780	31.346.056
4. Biaya Pemeliharaan	162.857.941	308.641.099
5. Belanja Lain-lain	0	0
6. Belanja Modal	352.556.822	907.726.056
7. Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	247.299.109	363.663.580
8. Pengeluaran Tidak Tersangka	8.108.172	12.358.546
C. PEMBIAYAAN DAERAH	304.791.159	50.324.871
JUMLAH/TOTAL	3.606.036.859	5.259.933.121

Sumber : BPS Propinsi Lampung

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis terdorong untuk mengamati lebih lanjut mengenai **“KINERJA SOSIAL DAN KECENDERUNGAN PENGANGGARAN PEMBANGUNAN DALAM APBD: PERBANDINGAN ANTAR KABUPATEN DI PROPINSI LAMPUNG TAHUN 1980-2006”**

B. Batasan Masalah

Penulis hanya membatasi pada analisis kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten-kabupaten di Propinsi Lampung tahun 1980-2006 dengan melihat pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan.

C. Rumusan Masalah

Sesuai dengan judul dan latar belakang yang dikemukakan di atas maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana perkembangan pengeluaran APBD Kabupaten-kabupaten di Propinsi Lampung.
2. Bagaimana perkembangan pengeluaran pembangunan Kabupaten-kabupaten di Propinsi Lampung.
3. Bagaimana perbandingan kinerja sosial yang ada pada APBD Kabupaten-kabupaten di Propinsi Lampung.
4. Bagaimana kecenderungan umum penganggaran dalam APBD Kabupaten-kabupaten di Propinsi Lampung.

D. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan judul yang penulis kemukakan maka penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui perkembangan pengeluaran APBD Kabupaten-kabupaten di Propinsi Lampung. Sedangkan secara khusus bertujuan:

1. Untuk mengetahui kinerja dan perkembangan pengeluaran pembangunan yang ada dalam APBD Kabupaten-kabupaten di Propinsi Lampung.
2. Untuk membandingkan kinerja anggaran untuk pembangunan dalam APBD Kabupaten-kabupaten di Propinsi Lampung.
3. Untuk mengetahui kecenderungan umum penganggaran untuk pembangunan Kabupaten-kabupaten di Propinsi Lampung.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Masyarakat
Dapat memberikan informasi kepada masyarakat mengenai APBD Kabupaten-kabupaten di Propinsi Lampung.
2. Bagi Peneliti
Sebagai bahan pertimbangan antara teori yang telah diterima pada saat perkuliahan dengan mengaplikasikan ilmu pada kondisi riil yang terjadi.
3. Bagi instansi terkait
Bagi instansi terkait dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dan masukan dalam membuat suatu kebijakan dimasa yang akan datang.