

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Reformasi yang diperjuangkan oleh seluruh lapisan masyarakat khususnya di sektor publik yang disertai adanya tuntutan demokratisasi menjadi suatu fenomena global termasuk di Indonesia. Tuntutan demokratisasi ini menyebabkan aspek transparansi dan akuntabilitas 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 keuangan Pemerintah Daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan (Mardiasmo, 2002). Dewasa ini pengamat ekonomi, pengamat politik, investor, dan rakyat mulai memperhatikan setiap kebijakan dalam pengelolaan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi di lakukan atas dasar beban APBD. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak/retribusi dan mengelola Sumber Daya Alam yang dimiliki daerah itu sendiri. Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Tiga sumber pertama, yaitu pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan pinjaman daerah, serta dekonsentrasi langsung

dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, sedangkan tugas pembantu dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerja sama dengan Pemerintah Daerah (Halim, 2007).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana kegiatan Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan batas maksimal untuk periode anggaran (Halim, 2002). APBD juga diartikan sebagai rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (PP No.24 Tahun 2005). Sedangkan menurut PP Nomor 58 Tahun 2005 dalam Kawedar, dkk (2008), APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Dengan dikeluarkannya Undang-undang No.33 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka daerah diberikan otonomi atau kewenangan untuk mengurus urusan 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 kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran disektor publik maka mereka harus mendapat dukungan dari sumber-sumber keuangan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain dari pendapatan yang sah (Halim, 2007).

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 (Mardiasmo, 2002). Pendapatan Asli Daerah (PAD) setiap daerah berbeda-beda. Daerah yang memiliki kemajuan dibidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Karena itu terjadi perbedaan yang menyebabkan ketimpangan Pendapatan Asli Daerah. Disatu sisi ada daerah yang sangat kaya karena memiliki PAD yang tinggi dan disisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah.

Menurut Halim (2007) permasalahan yang dihadapi oleh daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalian sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari PAD yang masih belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Peranan Pendapatan Asli Daerah 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 (berdampak pada biaya relatif mahal) dan kemampuan masyarakat, sehingga dapat mengakibatkan biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi. Otonomi daerah harus disadari sebagai suatu transformasi paradigma dalam penyelenggaran pembangunan pemerintahan di daerah, dimana Pemerintah Daerah memiliki otonomi yang lebih luas untuk mengelola sumber-sumber ekonomi daerah secara

mandiri dan bertanggung jawab yang hasilnya diorientasikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut.

Transformasi paradigma dalam hal ini terlatak pada aspek akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam rangka mengelola sumber-sumber ekonomi yang semula bersifat akuntabilitas *vertical* (kepada Pemerintah), sekarang menjadi akuntabilitas *horizontal* (kepada masyarakat di daerah) (Mardiasmo, 2002). Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*publick service*) dan memajukan perekonomian daerah. Dengan adanya otonomi daerah ini berarti Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih mandiri, tak terkecuali juga mandiri dalam masalah keuangan. Meski begitu Pemerintah Pusat tetap memberi dana bantuan yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU) yang di transfer dari pemerintah pusat 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 sebagai anggaran. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Maemunah, 2006).

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. Disamping Dana Perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai

sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan milik daerah, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat hendaknya digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

Dana Alokasi Umum 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. Peran Dana Alokasi Umum 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 Dana Alokasi Umum terletak pada perbedaan cara pandang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah tentang Dana Alokasi Umum. Bagi pemerintah pusat, Dana Alokasi Umum dijadikan instrument *horizontal imbalance* untuk pemerataan atau mengisi *fiscal gap*. Bagi pemerintah daerah, Dana Alokasi Umum dimaksudkan untuk mendukung kecukupan. Permasalahan timbul ketika pemerintah daerah meminta Dana Alokasi Umum sesuai kebutuhannya. Disisi lain, alokasi dana alokasi umum berdasarkan kebutuhan

daerah belum bisa dilakukan karena dasar perhitungan *fiscal needs* tidak memadai (terbatasnya data, belum ada standar pelayanan minimum untuk masing-masing daerah, dan sistem penganggaran yang belum berdasarkan pada standar analisis belanja). Ditambah total pengeluaran anggaran khusus APBD belum mencerminkan kebutuhan sesungguhnya dan cenderung tidak efisien.

Selain Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU), yang dapat mempengaruhi belanja daerah adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan jumlah penduduk. PDRB yang terus meningkat dari tahun ke tahun yang disertai dengan bertambahnya jumlah penduduk akan menuntut penyediaan anggaran belanja daerah yang semakin besar.

Peneliti sebelumnya seperti Maimunah (2006) yang meneliti di Sumatra, Aprilia (2009) yang meneliti di Pulau Jawa, Dewi (2011) yang meneliti di Pulau Jawa, dan Nur Indah Rahmawati (2010) yang meneliti di Jawa Tengah memperoleh hasil bahwa PAD dan DAU signifikan berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Prakoso (2009) yang meneliti di Jawa Tengah memperoleh hasil PAD, DAU dan PDRB berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Sasana (2011) yang meneliti di provinsi Jawa Barat mendapatkan hasil bahwa PDRB, dana perimbangan, jumlah penduduk, dan PAD berhubungan positif terhadap belanja daerah. Berbeda dengan hasil yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan oleh Noviyanto (2011) yang meneliti di provinsi DIY. Pada penelitian tersebut di dapatkan hasil bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Puspita (2009) yang meneliti di Riau memperoleh hasil yaitu DAU memberikan pengaruh yang signifikan

terhadap belanja langsung, sedangkan PAD menunjukkan pengaruh yang tidak signifikan terhadap Belanja Langsung. Akbar (2011) yang meneliti pemda yang berada di Sumatera Utara menyatakan bahwa jumlah penduduk disuatu daerah tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja daerah. Beragamnya hasil peneliti sebelumnya, menjadi alasan peneliti untuk meneliti pengaruh PAD, DAU, PDRB, dan Jumlah Penduduk terhadap belanja daerah secara lebih mendalam khususnya di kabupaten/kota yang berada di Provinsi DIY dan Jawa Tengah.

Penentuan batas wilayah sangat penting, sebab dengan adanya batas wilayah antar daerah akan dapat memaksimalkan potensi daerah yang dimilikinya. Adanya batas wilayah yang resmi dapat digunakan untuk mengetahui sejauh mana batas status hukum, tanggung jawab pemerintahan, perpajakan, hingga untuk menentukan luas area guna untuk menghitung potensi sumber daya, kepadatan penduduk hingga dana perimbangan daerah. Sehingga berpengaruh pada berapa besarnya pendapatan ataupun pengeluaran yang terjadi pada daerah tersebut. Hal inilah yang menjadi pertimbangan penulis memilih Provinsi DIY dan Jawa Tengah sebagai obyek penelitian.

Penelitian ini replikasi dari penelitian yang telah dilakukan oleh Maimunah (2006) yaitu *Flypaper Effect* Pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatra mengambil periode penelitian 2003-2004. Sedangkan peneliti sekarang meneliti Pengaruh PAD, DAU, PDRB, dan Jumlah Penduduk terhadap Belanja Daerah menggunakan periode tahun 2009-2011 dengan sampel Kabupaten/Kota di DIY dan Jawa Tengah. Perbedaan penelitian ini dengan

penelitian terdahulu terletak pada variabel yang diteliti. Pada penelitian ini menambahkan dua variabel independen, yaitu produk domestik regional bruto dan jumlah penduduk. Perbedaan juga terdapat pada obyek penelitian dan periode tahun penelitian. Penelitian sebelumnya meneliti kabupaten/kota yang berada di Pulau Sumatra dengan periode penelitian Tahun 2003-2004, sedangkan penelitian ini meneliti kabupaten/kota yang berada di Provinsi DIY dan Jawa Tengah.

Berdasarkan penjelasan di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan Jumlah Penduduk Terhadap Belanja Daerah** (Studi Empiris Pada Kabupaten/Kota di Provinsi DIY dan Jawa Tengah)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap belanja daerah di Provinsi DIY dan Jawa Tengah?
2. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh positif terhadap belanja daerah di Provinsi DIY dan Jawa Tengah?
3. Apakah produk domestik regional bruto (PDRB) berpengaruh positif terhadap belanja daerah di Provinsi DIY dan Jawa Tengah?
4. Apakah jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap belanja daerah di Provinsi DIY dan Jawa Tengah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja daerah di Provinsi DIY dan Jawa Tengah.
2. Untuk mengetahui apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja daerah di Provinsi DIY dan Jawa Tengah.
3. Untuk mengetahui apakah produk domestic regional bruto (PDRB) berpengaruh terhadap belanja daerah di Provinsi DIY dan Jawa Tengah.
4. Untuk mengetahui apakah jumlah penduduk berpengaruh terhadap belanja daerah di Provinsi DIY dan Jawa Tengah.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak, diantaranya adalah:

1. Bagi pemerintah daerah

Memberikan gambaran dan masukan bagi pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah di provinsi DIY dan Jawa Tengah dalam hal perbaikan kebijakan pada periode tahun-tahun selanjutnya yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBN dan APBD, serta UU dan PP yang menyertainya.

2. Bagi bidang pendidikan

Memberikan tambahan data untuk dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya dan menjadi bahan pembelajaran ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan judul penelitian ini.