

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sejak otonomi daerah dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 2001 diharapkan pembangunan di daerah berjalan seiring dengan pembangunan di pusat. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Juli P.S (2003:1) yang menyatakan bahwa pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah sehingga tercipta suatu kemampuan yang handal dan profesional dalam menjalankan pemerintahan serta memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi 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 (Deddi Nordiawan dalam Tribawono, 2008:1).

Namun seiring dengan diterapkannya otonomi daerah mengakibatkan ketidakstabilan kesiapan pemerintah Kabupaten/Kota utamanya dalam hal keuangannya karena kinerja keuangan menjadi tolak ukur kesiapan pemerintah Kabupaten/Kota (Bambang Haryadi dalam Tribawono, 2008:2). Hal ini memang

menjadi konsekuensi logis daerah otonom yakni pemerintah daerah harus lebih mandiri dari segala hal termasuk dari segi keuangan.

Landasan yuridis yang mengatur tentang pelaksanaan otonomi daerah telah diperbaharui sebanyak 2 kali. Pada awal diberlakukannya landasan yuridis yang mengatur adalah berdasarkan Undang-Undang (UU) No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal. Dan kini seiring dengan semakin berkembangnya otonomi daerah, UU tersebut telah 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.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan yang begitu luas bagi daerah. Hal ini di satu sisi merupakan berkat, namun disisi lain sekaligus merupakan beban yang pada saatnya nanti akan menuntut kesiapan daerah untuk dapat melaksanakannya. Dengan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, maka beberapa aspek harus dipersiapkan, antara lain sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sarana dan prasarana, serta organisasi dan manajemennya (Darumurti dalam Priyo Hari Adi, 2006: 1).

Kemampuan daerah dalam mengolah sumber daya yang dimiliki dapat dijadikan sebagai sumber kekayaan bagi daerah. Pengelolaan daerah dapat menciptakan lapangan kerja baru dan dapat merangsang perkembangan kegiatan ekonomi, dan dapat menambah pendapatan bagi daerah. Daerah otonom dapat memiliki pendapatan yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangganya secara efektif dan efisien dengan memberikan pelayanan dan

pembangunan. Tujuan pemberian otonomi daerah tidak lain adalah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah. (Sidik et al, 2002 dalam Maemunah, 2006).

Visi otonomi dari sudut pandang ekonomi mempunyai tujuan akhir untuk membawa masyarakat ketingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.

Realitas menunjukkan tidak semua daerah mampu untuk lepas dari pemerintah pusat, dikarenakan tingkat kebutuhan tiap daerah berbeda. Maka dalam kenyataannya, pemerintah pusat tidak dapat lepas tangan begitu saja terhadap kebijakan otonominya. Hal ini tidak hanya terlihat dalam konteks kerangka hubungan politis dan wewenang daerah, namun juga terlihat dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Simanjuntak dalam Priyo Hari Adi, 2006: 2).

Pada akhirnya pemerintah akan melakukan transfer dana. Transfer dana ini berupa dana perimbangan. Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah, pemerintah pusat mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Selain dari dana perimbangan tersebut. Pemerintah daerah juga mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. 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.

Otonomi daerah harus disadari sebagai suatu transformasi paradigma dalam penyelenggaraan pembangunan dan 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. Transformasi paradigma dalam hal ini terletak pada aspek akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam rangka mengelola sumber-sumber ekonomi yang semula bersifat akuntabilitas *vertikal* (kepada Pemerintah) menjadi akuntabilitas *horizontal* (kepada masyarakat di daerah) (Mardiasmo, 2002). Tujuan otonomi adalah lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. (Darumurti dalam Priyo Hari Adi, 2006: 1)

Hal ini menyiratkan bahwa kemampuan antar pemerintah daerah dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat haruslah merata agar peningkatan kesejahteraan antar daerah pun merata. Perwujudan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat dapat diwujudkan melalui belanja daerah. Tinggi rendahnya belanja daerah menunjukkan seberapa besar pemerintah daerah mampu meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat yang pada akhirnya akan menentukan tingkat kesejahteraan daerah tersebut.

Pembiayaan penyelenggaran pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 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, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Dalam Laporan Realisasi APBD dapat kita lihat gambaran dari belanja daerah dari masing-masing Kabupaten dan Kota yang diteliti. Pada tabel 1.1 berikut ini disajikan data pertumbuhan belanja daerah Kabupaten dan Kota yang ada di Jawa Barat.

Tabel 1.1
Data Pertumbuhan Belanja Daerah
pada Kabupaten dan Kota di Jawa Barat

NO	NAMA KAB/KOTA	Belanja Daerah (Rp)		% Pertumbuhan
		2007	2008	
1	Kabupaten Bogor	1.482.581.304	1.758.774.919	18,63%
2	Kabupaten Sukabumi	1.063.589.470	1.245.147.219	17,07%
3	Kabupaten Cianjur	1.046.289.846	1.227.019.648	17,27%
4	Kabupaten Bandung	1.954.699.004	1.480.102.230	-24,28%
5	Kabupaten Garut	1.185.709.759	1.384.060.260	16,73%
6	Kabupaten Tasikmalaya	939.716.888	1.030.497.098	9,66%
7	Kabupaten Ciamis	1.153.383.004	1.312.274.013	13,78%
8	Kabupaten Kuningan	744.820.705	870.221.889	16,84%
9	Kabupaten Cirebon	1.009.398.561	1.141.565.194	13,09%
10	Kabupaten Majalengka	808.033.719	882.814.214	9,25%
11	Kabupaten Sumedang	782.010.631	902.178.751	15,37%
12	Kabupaten Indramayu	949.785.678	1.060.866.951	11,70%
13	Kabupaten Subang	987.047.633	1.616.451.054	63,77%
14	Kabupaten Purwakarta	570.043.281	624.043.692	9,47%
15	Kabupaten Karawang	1.052.226.593	1.224.104.249	16,33%
16	Kabupaten Bekasi	1.140.876.442	1.040.152.063	-8,83%
17	Kota Bogor	582.835.393	673.652.886	15,58%
18	Kota Sukabumi	395.693.999	447.219.342	13,02%
19	Kota Bandung	1.547.449.406	2.058.920.492	33,05%
20	Kota Cirebon	488.037.892	533.887.854	9,39%
21	Kota Bekasi	1.028.289.186	1.254.836.503	22,03%
22	Kota Depok	719.181.867	882.663.262	22,73%
23	Kota Cimahi	439.563.981	511.444.458	16,35%
24	Kota Tasikmalaya	534.863.202	623.058.517	16,49%
25	Kota Banjar	351.790.974	340.823.536	-3,12%
TOTAL		22.957.918.417,05	26.126.780.292,27	

Sumber: hasil pengolahan Ms. Excel (berdasarkan data BPS Provinsi Jawa Barat)

Dari tabel 1.1 di atas dapat dilihat bagaimana gambaran pertumbuhan belanja daerah dari masing-masing Kabupaten dan Kota yang ada di Jawa Barat. Nilai rata-rata pertumbuhan belanja daerah untuk Kabupaten dan Kota di Jawa Barat menunjukkan angka 14,46%. Untuk nilai tertinggi pertumbuhan belanja daerah dicapai atau dilakukan oleh Kabupaten Subang yang mencapai nilai 63,77%. Sedangkan nilai belanja daerah terendah yaitu -24,28% dilakukan oleh

Kabupaten Bandung. Nilai pertumbuhan yang tidak merata menunjukkan bahwa kemampuan keuangan pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanja daerahnya pun tidak merata, sebagian daerah menunjukkan tingkat pertumbuhan yang tinggi dan sebagian lagi menunjukkan tingkat pertumbuhan yang sangat rendah. Perbedaan yang signifikan dari pertumbuhan belanja daerah untuk Kabupaten dan Kota yang ada di Jawa Barat menunjukkan telah terjadi kesenjangan kemampuan keuangan antar daerah yang pada akhirnya akan menimbulkan kesenjangan kesejahteraan antar daerah. Dengan kata lain, daerah yang kaya akan semakin kaya dan daerah yang miskin semakin miskin.

Hal ini tidak dapat dibiarkan begitu saja, karena setiap masyarakat memiliki hak yang sama untuk hidup sejahtera. Oleh karena itu, sudah menjadi kewajiban setiap pemerintah daerah untuk mengoptimalkan penerimaannya dari sektor PAD disamping dari bantuan pemerintah pusat berupa DAU agar mampu membiayai pengeluaran daerahnya untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.

Dengan demikian, diharapkan setiap daerah harus mampu menggali sumber-sumber penerimaan daerahnya dari sektor PAD semaksimal mungkin agar mengurangi tingkat ketergantungan terhadap bantuan dari pemerintah pusat. Sehingga tujuan dari otonomi daerah yang ingin meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dapat tercapai.

Pengalokasian belanja daerah sangat bergantung pada pendapatan yang diterima oleh masing-masing pemerintah daerah baik itu penerimaan dari sumber

PAD maupun dari bantuan pemerintah pusat berupa dana perimbangan (terdiri dari DAU, DAK, dan bagian dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam). Karena dalam penelitian kali ini hanya akan menggunakan sumber pendapatan berupa PAD dan DAU saja, maka sumber lain untuk dana perimbangan seperti DAK dan bagian dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam dapat diabaikan. Hal ini menunjukkan bagaimana sumber penerimaan baik dari PAD maupun DAU mempengaruhi pemerintah daerah dalam menentukan belanja daerahnya.

Banyak peneliti sebelumnya menganalisis pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah baik di Pulau Jawa, Bali, bahkan Sumatra. Penelitian terbaru tentang permasalahan ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Bernanda Gatot Tri Bawono (2008) dengan judul “ Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Pemerintah Daerah (Studi Pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat dan Banten) “. Penelitian ini membuktikan bahwa besarnya belanja daerah dipengaruhi jumlah dana alokasi umum yang diterima dari pemerintah pusat. Dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah berpengaruh secara signifikan terhadap belanja daerah.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada data dan sampel yang digunakan, jika data dan sampel yang digunakan pada penelitian sebelumnya adalah Kabupaten/Kota yang ada di wilayah Propinsi Jawa Barat dan Banten periode 2002-2006, pada penelitian kali ini data dan sampel yang digunakan adalah Kabupaten/Kota yang ada di wilayah Propinsi Jawa Barat

namun dengan periode anggaran 2007 dan 2008 dengan pertimbangan bahwa dengan berjalannya waktu dapat memungkinkan adanya perubahan kebijakan dalam pelaksanaan otonomi di daerah masing-masing dan diharapkan membawa perubahan ke arah yang lebih baik, yang tertuang dalam sebuah skripsi yang berjudul : “ **Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Daerah (Suatu Kasus Pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat)** “

1.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah gambaran PAD pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat?
2. Bagaimanakah gambaran DAU pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat?
3. Bagaimanakah gambaran Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat?
4. Apakah PAD dan DAU berpengaruh baik secara parsial maupun secara simultan, terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan data, mempelajari, menganalisis, serta menyimpulkan mengenai pengaruh PAD dan DAU baik secara parsial maupun simultan terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

1.3.2 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui gambaran PAD pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui gambaran DAU pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui gambaran Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat.
4. Untuk mengetahui pengaruh PAD dan DAU baik secara parsial maupun secara simultan, terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memperluas pengetahuan akuntansi sektor publik mengenai pengelolaan keuangan daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat, khususnya mengenai pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Dengan adanya penelitian ini maka diharapkan dapat berguna sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah selaku pengelola keuangan daerah, dalam menentukan Belanja Daerah di masa yang akan datang yang disesuaikan dengan PAD dan DAU yang diterima daerah. Sehingga Pemerintah Daerah dapat lebih efektif dan efisien dalam mengalokasikan belanjanya dan pelayanan kepada masyarakat pun dapat ditingkatkan.