

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Reformasi sektor publik yang disertai adanya tuntutan demokratisasi menjadi suatu fenomena global termasuk di Indonesia. Tuntutan demokratisasi ini menyebabkan aspek transparansi dan akuntabilitas. Kedua aspek tersebut 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 finansial Pemerintah Daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan (Mardiasmo, dalam Rahmawati 2010 : 1). Pengamat ekonomi, pengamat politik, investor, hingga rakyat mulai memperhatikan setiap kebijakan dalam pengelolaan keuangan.

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi di lakukan atas beban APBD. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak/retribusi dan mengelola Sumber Daya Alam. Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan (DBH, DAU, DAK dan DAC) dan Pinjaman Daerah, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Tiga sumber pertama langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD,

sedangkan yang lain dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerja sama dengan Pemerintah Daerah.

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 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 dalam Rahmawati (2010 : 3) permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalian sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari PAD 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 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 hal ini 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 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 terlatak pada aspek akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam rangka mengelalola sumber-sumber ekonomi yang semula bersifat akuntabilitas *vertikal* (kepada Pemerintah) menjadi akuntabilitas *horizontal* (kepada masyarakat di daerah) (Mardiasmo, 2002 dalam Rahmawati 2010 : 4). 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 *financial*. Meski begitu Pemerintah Pusat tetap memberi dana bantuan yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU) yang di transfer 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 anggaran. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan

menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Maemunah, dalam Rahmawati 2010 : 4).

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), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan daerah. 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.

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. Peranan Dana Alokasi Umum terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah (Undang-uundang No.33 Tahun 2004).

Permasalahan Dana Alokasi Umum terletak pada perbedaan cara pandang antara pusat dan daerah tentang Dana Alokasi Umum. Bagi pusat, Dana Alokasi Umum dijadikan instrument *horizontal imbalance* untuk pemerataan atau mengisi *fiscal gap*. Bagi daerah, Dana Alokasi Umum dimaksudkan untuk mendukung kecukupan. Permasalahan timbul ketika daerah meminta Dana Alokasi Umum sesuai kebutuhannya. Di sisi 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 masing-masing daerah, dan sistem penganggaran yang belum berdasarkan pada standar analisis belanja). Ditambah total pengeluaran anggaran khususnya APBD belum mencerminkan kebutuhan sesungguhnya dan cenderung tidak efisien.

Jawa Timur adalah sebuah provinsi di bagian timur Pulau Jawa, Indonesia. Ibukotanya adalah Surabaya. Luas wilayahnya 47.922 km<sup>2</sup>, dan jumlah penduduknya 37.476.757 jiwa (2010). Jawa Timur memiliki wilayah terluas di antara 6 provinsi di Pulau Jawa, dan memiliki jumlah penduduk terbanyak kedua di Indonesia setelah Jawa Barat. Jawa Timur berbatasan dengan Laut Jawa di utara, Selat Bali di timur, Samudra Hindia di selatan, serta Provinsi Jawa Tengah di barat. Wilayah Jawa Timur juga meliputi Pulau Madura, Pulau Bawean, Pulau Kangean serta sejumlah pulau-pulau kecil di Laut Jawa dan Samudera Hindia (Pulau Sempu dan Nusa Barung). Jawa Timur dikenal sebagai pusat Kawasan Timur Indonesia, dan memiliki

signifikansi perekonomian yang cukup tinggi, yakni berkontribusi 14,85% terhadap Produk Domestik Bruto nasional (Wikipedia Indonesia).

## **B. Permasalahan**

Jawa Timur sebagai sebuah provinsi dengan kepadatan penduduk terbanyak kedua di Indonesia yaitu sebanyak 37.476.757 jiwa (2010) merupakan daerah dengan potensi ekonomi yang sangat besar, mulai dari sektor pertanian, industri, perdagangan juga sektor pariwisata yang berpengaruh terhadap besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi masing-masing Kabupaten/Kota di Jawa Timur, sehingga memunculkan permasalahan dalam hubungan antara penyusunan Anggaran Belanja dimasing-masing daerah dengan PADnya, juga Kontribusi dari Pemerintah pusat dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) menjadi suatu fenomena yang menarik untuk diteliti mengenai seberapa signifikan pengaruhnya terhadap Realisasi Belanja dimasing-masing Daerah Kabupaten/Kota di Jawa timur.

## **C. Batasan Masalah**

Batasan Masalah dalam penelitian ini antara lain :

1. Laporan keuangan yang diamati adalah Laporan Keuangan periode tahun 2009, 2010, dan 2011.
2. Pengaruh Belanja Daerah hanya diukur dengan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
3. Kabupaten/Kota yang diamati adalah Kabupaten/Kota di Wilayah Propinsi Jawa Timur. Berjumlah 29 Kabupaten dan 9 Kota yang telah

menyampaikan Laporan keuangannya kepada Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

#### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang dikemukakan diatas, maka dapat diidentifikasi suatu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki pengaruh yang signifikan terhadap besarnya realisasi belanja daerah.
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki pengaruh sangat signifikan terhadap besarnya realisasi belanja daerah.
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara bersama-sama memiliki pengaruh yang signifikan terhadap besarnya realisasi belanja daerah.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki pengaruh yang signifikan terhadap besarnya realisasi Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur dari tahun 2009 hingga 2011.
2. Untuk mengetahui Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki pengaruh sangat signifikan terhadap besarnya realisasi Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur dari tahun 2009 hingga 2011.
3. Untuk mengetahui Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara bersama-sama memiliki pengaruh yang

signifikan terhadap besarnya realisasi Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur dari tahun 2009 hingga 2011.

#### **F. Kegunaan Penelitian**

##### 1. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan penulis mengenai pengaruh DAU dan PAD terhadap realisasi belanja daerah pada Kabupaten/Kota yang ada di wilayah propinsi Jawa Timur.

##### 2. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan untuk memberikan masukan bagi Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang.

##### 3. Bagi Pihak lain

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.