

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 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 (Mardiasmo, 2002 : 50). Pengamat ekonomi, pengamat politik, investor, hingga rakyat mulai memperhatikan setiap kebijakan dalam pengelolaan keuangan.

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka daerah diberikan otonomi atau kewenangan kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah. Adanya desentralisasi keuangan merupakan konsekuensi dari adanya kewenangan untuk mengelola keuangan secara mandiri.

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi dan mengelola Sumber Daya Alam.

Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Halim, 2002 : 64-65).

Desentralisasi penyusunan anggaran berbasis pada teori *fiscal federalism*, dimana penekanannya lebih kepada *revenue and expenditure assignment*. Teori *fiscal federalism* ,menjelaskan bahwa penyusunan anggaran harus berbasis pada kebutuhan dari masyarakatnya. Logika penjelasannya adalah bahwa penerapan desentralisasi anggaran menyebabkan pemerintah daerah akan lebih dekat dengan masyarakatnya, sehingga lebih mengetahui informasi tentang kebutuhan masyarakatnya. Pemerintah daerah juga akan lebih mengetahui sumber daya dan sumber ekonomi daerah. Berbasis pengetahuan tentang kebutuhan dan sumber daya dan ekonomi inilah yang digunakan untuk menyusun anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). APBD yang penyusunannya dilandasi pengetahuan tentang kebutuhan masyarakat dan ditunjang dengan pengetahuan tentang informasi sumber daya dan sumber ekonomi akan menghasilkan rencana pembangunan yang realistis. Artinya anggaran pendapatan dan belanja daerah diharapkan akan mampu menjadi alat dalam mendorong peningkatan capaian layanan yang lebih baik sesuai kebutuhan masyarakat (Samekto,2011).

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, 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.

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 (Halim, 2002 : 64). 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, 2009 : 62) 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 terjadi, hal ini terjadi karena adanya perbedaan yang sangat besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis (berdampak pada biaya relative mahal) dan kemampuan masyarakat, sehingga dapat mengakibatkan biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi.

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.

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.

Sumber-sumber Pendapatan Daerah yang diperoleh dan dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah. (Kawedar, 2007 : 55) mengatakan bahwa belanja daerah dirinci menurut urusan Pemerintah Daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Provinsi atau Kabupaten/Kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Dalam rangka memudahkan penilaian kewajaran biaya suatu program atau kegiatan, belanja menurut kelompok belanja terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Peneliti sebelumnya seperti (Mangunkusumo, 2012) yang meneliti di daerah Pulau Jawa memperoleh hasil yaitu PAD dan DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah. (Suhardjo & Anggreeni, 2010) yang meneliti pada daerah Kota /

Kabupaten di Jawa Tengah memperoleh hasil DAU memberikan pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah.

Berdasarkan uraian diatas peneliti tertarik mengambil judul : “ **Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Alokasi Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur tahun 2009-2012**”

1.2 Perumusan masalah

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap alokasi belanja daerah?
2. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap alokasi belanja daerah?

1.3 Tujuan penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Memperoleh bukti empiris tentang pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap alokasi belanja daerah.
2. Memperoleh bukti empiris tentang pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap alokasi belanja daerah.

1.4 Manfaat penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi beberapa pihak, yaitu diantaranya:

- 1) Bagi penulis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat berupa manfaat pengetahuan empiris kepada penulis mengenai Pengaruh Pendapatan

Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur selama periode tahun 2009-2012.

2) Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat kepada Pemerintah Daerah khususnya bagi Pemerintah Daerah di Jawa Timur untuk memberikan masukan dalam menyusun dan menentukan kebijakan di masa yang akan datang. Penelitian ini juga diharapkan memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah untuk senantiasa melakukan proses evaluasi terhadap pola pengalokasian yang efektif dan efisien, sehingga ketergantungan terhadap alokasi dana dari Pemerintah Pusat dapat diminimalisir. Selain itu, diharapkan pula dapat mengembangkan konsep kemandirian bagi pemerintah daerah serta memberikan pengetahuan tentang skala prioritas terutama dalam hal pengalokasian anggaran Belanja.

3) Bagi Pembaca

Semoga hasil penelitian ini bermanfaat bagi Akuntansi Sektor Publik dalam rangka pemenuhan informasi ilmu pengetahuan khususnya tentang pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK) dan alokasi belanja daerah.

1.5 Sistematika Penulisan Skripsi

Penyusunan penulisan dalam penelitian ini dibagi menjadi tiga bab. Adapun sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan latar belakang masalah penelitian berupa alasan mengenai topik permasalahan, perumusan masalah, tujuan dalam penelitian, manfaat penelitian serta sistematika dalam penulisan skripsi.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan diuraikan ulasan singkat mengenai beberapa hasil penelitian terdahulu yang disertai dengan landasan teori yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian yang dilakukan. Teori diuraikan secara sistematis yang susunannya dimulai dari teori yang bersifat umum menuju teori khusus yang dapat mengantar peneliti untuk menyusun kerangka pikiran yang ada dan pada akhirnya dapat diformulasikan menjadi hipotesis penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini berisi kerangka yang dijadikan pedoman penyelesaian masalah penelitian yang terdiri dari tahapan-tahapan yang dilakukan dalam proses pemecahan masalah. Prosedur tahapan penelitian ini diawali dengan rancangan penelitian, batasan penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional dan pengukuran variabel, populasi, sampel dan teknik sampling, data dan metode pengumpulan data,serta teknik analisis data

BAB IV : GAMBARAN SUBYEK PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

Pada bab ini menguraikan hal-hal yang terkait tentang subyek penelitian, analisis deskriptif variabel penelitian, analisis hipotesis serta pembahasan dari hipotesis penelitian.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan atas permasalahan yang diangkat dengan jawaban yang telah diketahui melalui berbagai analisis yang telah dilakukan pada bab sebelumnya. Selain itu, dijelaskan pula keterbatasan pada penelitian, serta saran yang mendukung demi penyempurnaan penelitian berikutnya.