

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

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, 2002).

Subagyo (2003) menyatakan bahwa keputusan politik pemberlakuan otonomi daerah yang dimulai sejak tanggal 1 Januari 2001, telah membawa implikasi yang luas dan serius. Otonomi daerah merupakan fenomena politis yang menjadikan penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik birokratis ke desentralistik partisipatoris. Pelaksanaan otonomi daerah didukung adanya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua Undang-undang ini sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang

Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Lahirnya undang-undang ini juga akan memberikan implikasi positif bagi dinamika aspirasi masyarakat setempat. Kebijakan daerah tidak lagi bersifat “given” dan “uniform” (selalu menerima dan seragam) dari pemerintah pusat, namun justru pemerintah daerah yang mesti mengambil inisiatif dalam merumuskan kebijakan daerah yang sesuai dengan aspirasi, potensi, dan sosiokultural masyarakat setempat. Undang-undang ini juga membuka jalan bagi terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*) di satu pihak dan pemberdayaan ekonomi rakyat di pihak lain. Karena dengan otonomi, pemerintahan kabupaten dan kota memiliki kewenangan yang memadai untuk mengembangkan program-program pembangunan berbasis masyarakat (ekonomi rakyat). Jika selama ini program-program pemberdayaan ekonomi rakyat didesain dari pusat, tanpa daerah memiliki kewenangan untuk berkreasi, sekaranglah saatnya pemerintah daerah kabupaten dan kota menunjukkan kemampuannya. Ini merupakan tantangan bahwa daerah mampu mendesain dan melaksanakan program yang sesuai dengan kondisi lokal yang patut disikapi dengan kepercayaan diri dan tanggung jawab penuh (Pratiwi, 2007).

Pemberian otonomi yang luas kepada pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Prinsip-

prinsip otonomi daerah harus dipenuhi oleh pemerintah daerah, yaitu demokratisasi, transparansi, akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat. Artinya, pemerintah daerah diberikan kewenangan secara luas, nyata, bertanggung jawab dan proporsional dalam mengatur, membagi dan memanfaatkan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah .

Sesuai dengan Pasal 1 butir (h) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri atau aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan bagi pelayanan masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (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 (SDA). Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana

Perimbangan (Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus) 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.

Keberhasilan pengembangan otonomi daerah bisa dilihat dari derajat otonomi fiskal daerah yaitu perbandingan antara PAD dengan total penerimaan APBDnya yang semakin meningkat, diharapkan dimasa yang akan datang ketergantungan daerah terhadap transfer dana pusat hendaknya diminimalisasi guna menumbuhkan kemandirian pemerintah daerah dalam pelayanan publik dan pembangunan.

Permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalian sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari Pendapatan Asli Daerah (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 (PAD) 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 yang relatif mahal) dan kemampuan masyarakat, sehingga dapat mengakibatkan biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi.

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 ditransfer 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 (Maimunah, 2006).

Sumber-sumber Pendapatan Daerah yang diperoleh dan dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah. 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.

Sehubungan dengan adanya kebijakan otonomi daerah, hal penting yang harus diperhatikan adalah ketersediaan dana untuk membiayai tugas dan kewajiban yang makin bertambah. Tingginya Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penentu keberhasilan otonomi daerah, selain faktor kualitas aparat pemerintah daerah dan tingkat pendidikan masyarakat yang tinggi.

Dari rencana penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi NTB pada tahun 2014 ditargetkan sebesar Rp. 1.194,26 milyar, hanya terealisasi sebesar Rp. 1.098,87 milyar. Secara umum, persentase realisasi penerimaan terhadap anggaran penerimaan daerah Provinsi NTB tahun 2014 hanya mencapai 92,01 persen. Bila dilihat menurut kabupaten/ kota, Kabupaten Lombok Timur memiliki anggaran PAD terbesar, yaitu Rp. 205,52

milyar. Sedangkan yang terkecil adalah anggaran PAD Kota Bima, sebesar Rp. 24,72milyar.

Secara sektoral ekonomi NTB tahun 2011 dibanding tahun 2010 mengalami perkembangan pada sektor pertambangan, industri, listrik dan air bersih, bangunan, perdagangan, hotel & restoran, lembaga keuangan, dan sektor jasa, sedangkan sektor pertanian dan pengangkutan tumbuh cukup. Laju pertumbuhan ekonomi NTB tahun 2011 sebesar 9,07% (tanpa pertambangan non migas) atau sebesar 14,89% (termasuk pertambangan non migas). Dibandingkan tahun 2008 sebesar 6,69% (tanpa pertambangan non migas) atau 2,07% (dengan pertambangan non migas) berarti mengalami laju pertumbuhan cukup signifikan. BPS Provinsi NTB mengumumkan bahwa pertumbuhan ekonomi NTB pada semester I tahun 2014 mencapai 13,99%, berada di urutan kedua secara nasional setelah provinsi sulawesi barat. PDRB Provinsi NTB, pada triwulan II-2014 yang dihitung atas dasar harga (ADH) berlaku mencapai Rp. 12,11 triliun, sedangkan penghitungan ADH konstan mencapai Rp. 4,85 triliun.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka akan dilakukan suatu penelitian dengan judul: “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Langsung, Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB)”.

## **B. Rumusan Masalah**

Masalah yang dibahas penulis dalam skripsi ini adalah Belanja Langsung. Berdasarkan latar belakang dan masalah tersebut maka di rumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Langsung pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi NTB.
2. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Belanja Langsung pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi NTB.

## **C. Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan permasalahan yang diidentifikasi, maka penelitian ini bertujuan untuk membuktikan secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Langsung pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di NTB.

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :



1. Bagi Peneliti, hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan pemahaman mengenai pengaruh dari pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan terhadap belanja langsung.
2. Bagi Praktisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi NTB dan dapat menjadi acuan dalam pembuatan kebijakan di masa yang akan datang sehingga dapat lebih meningkatkan kesejahteraan rakyat.
3. Bagi Akademisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi akademisi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Akuntansi Pemerintahan khususnya mengenai pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan terhadap belanja langsung.
4. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menyempurnakan penelitian-penelitian sejenis berikutnya.