**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang**

Manajemen pemerintah daerah di Indonesia memasuki era baru seiring diberlakukannya desentralisasi fiskal, yang ditandai bangkitnya demokrasi yang memberikan kewenangan luas kepada daerah untuk mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempat, sesuai dengan prakarsa, aspirasi masyarakat yang sejalan dengan semangat demokrasi. Kemudian pemerintah mengeluarkan kebijakan baru mengenai otonomi daerah, yakni dengan pemberlakuan UU No. 32 tentang Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan Pemendagri No. 37 Tahun 2014 tentang pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Ekses dari implementasi otonomi daerah telah sampai pada kondisi yang mengkhawatirkan, adanya fenomena yang harus diwaspadai atas berbagai persoalan dan ekses tersebut dapat dirangkum dalam suatu perspektif persoalan yaitu ketimpangan dalam hubungan pusat dan daerah, khususnya lagi mengenai perimbangan keuangan yang menyangkut pembagian hasil pemanfaatan sumber daya alam yang ada di daerah ([salmantabir.wordpress.com](http://salmantabir.wordpress.com))

Belanja daerah merupakan semua pengeluaran daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Belanja daerah dipergunakan untuk membiayai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan dalam bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemrintah daerah atau pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundangan-undangan.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2011 tentang perubahan kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 pasal 25 disebutkan, sumber pendapatan daerah yang digunakan untuk membiayai belanja daerah adalah (1) Pendapatan asli daerah (PAD), (2) Dana Perimbangan, (3) Lain-lain penerimaan yang sah. Menurut Yani (2013) faktor yang berpengaruh positif terhadap pengeluaran pemerintah daerah adalah (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), (2) Dana Perimbangan, (3) Pengeluaran pemerintah daerah tahun sebelumnya, dengan PAD yang tinggi maka belanja daerah akan semakin besar salah satunya dengan meningkatnya subsidi pemerintah daerah kepada masyarakat lapisan bawah).

Pendapatan asli daerah (PAD) menurut UU No. 34 Tahun 2000 adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. PAD merupakan usaha daerah guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah (subsidi). PAD terdiri dari pajak, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain penerimaan yang sah. Sehingga dengan demikian keberhasilan pengguna dana tersebut ditentukan oleh pemerintah daerah.

Dalam realisasinya, terdapat beberapa perkiraan mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD). Seperti terjadinya perkiraan penurunan PAD Sumbar pada tahun anggaran 2012 yang disebabkan menurunnya Pajak Bea Balik Nama Kenderaan Bermotor (BBNKB) akibat kebijakan baru dari Bank Indonesia, jadi Sumbar tidak bisa menghindari imbas dari kebijakan tersebut. (<http://www.antarasumbar.com> : 19/10/2012). Tidak hanya itu, adanya beberapa pandangan anggota dewan (Hasan Basri dari Fraksi Partai Amanat Nasional dan Rizka Purnawan dari Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat) menyoroti tentang penurunan target Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar 6,20 % pada Kabupaten Langkat. Dimana penurunan ini menunjukkan masih lemahnya sistem pengelolaan dan pendapatan daerah. (Waspada Online, Jumat 5 September 2014 : 08:14).

Kemudian permasalahan anggaran yang tidak hanya terjadi di pemerintahan pusat, namun juga pada pemerintahan daerah yang akhirnya tidak mampu menciptakan ruang fiskal untuk belanja yang produktif (<http://mdn.biz.id/n/111104> : 12/8/2014). Selain itu adanya penurunan kinerja pemerintah daerah seperti yang terjadi pada Pemkab Nagakeo yang anjlok pada tahun 2013. Kondisi ini ditunjukkan melaui realisasi PAD dan realisasi belanja daerah yang hanya terealisasi 63,68% dari target yang telah ditetapkan. (Pos Kupang, Senin 18 Agustus 2014 07:02 WITA).

Dana perimbangan menurut Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2000 adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan pada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan dijelaskan bahwa dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Setiap komponen dalam dana perimbangan terkait erat dengan komponen lainnya karena ujuan dari masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi. Menurut Machfud, dkk (2002) tujuan umum dari dana perimbangan adalah (1) untuk meniadakan meminimumkan ketimpangan fiskal vertikal, (2) untuk meniadakan meminimumkan ketimpangan fiskal horizontal, (3) memperhitungkan sebagian atau seluruh limpahan manfaat yang menimbulkan biaya tersebut.

Transfer dana perimbangan yang meningkat ke daerah akan meningkatkan pengeluaran pemerintah daerah melalui APBD**.** Seperti transfer dana perimbangan yang dinilai masih sangat tinggi sehingga menjadi salah satu permasalahan otonomi dan desentralisasi keuangan daerah yang menyebabkan ketergantungan yang dimiliki pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat (<http://www.antarasumbar.com> : 13/06/2014).

Disamping itu, juga terdapat perkiraan penurunan dana perimbangan untuk Provinsi Sumatera Barat sebesar 5,55 % pada tahun anggaran 2015 (<http://www.antarasumbar.com> : 21/08/2014). Sementara di Aceh Utara kapasitas fiskalnya dalam beberapa tahun terakhir cenderung fluktatif. Pada tahun anggaran 2012 dan 2013 naik, sedangkan pada tahun 2014 terjadi penurunan dana perimbangan pada pos bagi hasil pajak / bagi hasil bukan pajak (The Globe Journal Kamis, 21 Agustus 2014 11:15 WIB).

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 tahun 2011 tentang perubahan kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 pasal 122 dinyatakan bahwa pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD. PAD, Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah. Artinya pemerintah harus menyesuaikan belanja daerah yang dikeluarkan dengan PAD yang diterima, dana perimbangan yang ditransfer dari pusat.

Tapi dalam pelaksanaannya yang terjadi adalah adanya defisit anggaran untuk membiayai belanja daerah. Seperti di Sumatera Barat sendiri, Kota Solok untuk tahun 2008 mengalami defisit sebesar Rp 40 miliar lebih, hal ini disebabkan PAD dan dana perimbangan tidak mencukupi untuk membiayai belanja daerah, sehingga dilakukan revisi anggaran terhadap belanja yang tidak benar-benar mendasak (Musriadi, 2008: [www.musriadi.com](http://www.musriadi.com)).

Kriteria yang penting untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur rumah tangganya adalah melihat posisi keuangannya (Rahmawati, 2010). Posisi keuangan daerah dapat dilihat dari APBD, yang merupakan perencanaan keuangan daerah dan menentukan besarnya penerimaan serta pengeluaran daerah. Berikut ini akan disajikan mengenai jumlah belanja daerah di Provinsi Sumatera Barat.

**Tabel 1.1**

**Belanja daerah Kabupaten dan Kota di Sumatera Barat**

**Periode 2010-2014**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tahun** | **Belanja Daerah (Y)** | **Indeks** |
| 2010 | 9,955,727,793,177.10 | 100% |
| 2011 | 10,989,893,770,762.00 | 110 % |
| 2012 | 12,607,350,043,261.10 | 115 % |
| 2013 | 14,215,138,502,184.30 | 113 % |
| 2014 | 16,836,791,461,647.20 | 118 % |
| **Total** | **64,604,901,571,031.70** | 556 % |
| **Rata-Rata** | **12,920,980,314,206** | 112.2 % |

*Sumber :DPKD Sumbar, diolah*

Berdasarkan pada Tabel 1, dapat dilihat bahwa dari tahun 2010 sampai tahun 2012 terjadi peningkatan indeks belanja daerah pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat, namun pada tahun 2013 belanja daerah mengalami penurunan indeks, dan terjadi peningkatan indeks kembali pada tahun 2014 dengan rata-rata indeks 112,2 % pertahun . Hal ini menunjukkan bahwa indeks belanja daerah pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat mengalami naik turun, dan belanja daerah yang terus meningkat setiap tahunnya menunjukkan pemerintah kabupaten dan kota di provinsi Sumatera Barat memiliki kegiatan pembangunan dan perekonomian di daerah yang selalu meningkat tiap tahunnya.

Belanja daaerah di masing daerah sangat dipengaruhi oleh kondisi keuangan daerah dan kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber keuangan sendiri serta transfer dari pusat. Berikut akan disajikan mengenai PAD dan dana perimbangan pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat tahun 2010 sampai dengan 2014.

**Tabel 1.2**

**Total PAD dan Dana Perimbangan Kabupaten dan Kota Di Sumatera Barat Periode 2010-2014**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tahun** | **PAD**  **(X1)** | **Indeks (x1)** | **Dana Primbanagan (X2)** | **Indeks (x2)** | **Indeks Rata-Rata x1+x2** |
| 2010 | 582,636,559,824.00 | 100 % | 7,326,366,165,775.00 | 100 % | 100 % |
| 2011 | 675,090,013,256.40 | 116 % | 8,220,681,976,371.00 | 112 % | 114 % |
| 2012 | 807,188,322,402.76 | 120 % | 9,553,716,447,179.50 | 116 % | 118 % |
| 2013 | 917,192,376,513.71 | 114 % | 10,939,230,831,501.00 | 115 % | 114.5 % |
| 2014 | 1,139,390,482,195.02 | 124 % | 12,363,542,492,621.00 | 113 % | 118.5 % |
| **Total** | **4,121,497,754,191.89** | **573 %** | **48,403,537,913,447.50** | **556 %** | **564.5 %** |
| **Rata-Rata** | **824,299,550,838.38** | **114.6 %** | **9,680,707,582,689.50** | **112.2 %** | **113.4 %** |

*Sumber : DPKD Sumbar, diolah*

Berdasarkan Tabel 2 memperlihatkan kecenderungan meningkat dari periode tahun 2010 hingga 2012 pada PAD dan dana perimbangan. Kedua potensi tersebut memiliki kecenderungan pada tren yang selalu meningkat dari tahun ke tahun, namun pada tahun 2013 indeks PAD maupun dana perimbangan mengalami penurunan.

Pada prinsipnya semakin besar sumbangan PAD terhadap pengeluaran akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat (Edison, dalam Agri 2011). Jika dilihat dari angka indeksnya persentase kenaikan PAD dari tahun 2010 sampai 2014 mencapai indeks rata-rata 114,6 % pertahun. Namun hal ini tidak terlihat dalam jumlah alokasinya dimana jumlah alokasi PAD dari tahun 2010 sampai 2014 lebih kecil dibandingkan dana perimbangan.

Yang menjadi masalah disini terletak pada penurunan indeks PAD pada tahun 2013 dan pada dana perimbangan. Jika dilihat dari indeks rata-ratanya dana perimbangan memiliki persentase yang lebih kecil, yaitu sebesar 112,2 % pertahun. Tidak hanya itu, jika dibandingkan denga rata-rata indeks keduanya (pendapatan asli daerah dan dana perimbangan) yaitu sebesar 113,4 %, indeks dana perimbangan masih tetap memiliki persentase yang lebih rendah. Sedangkan dlihat dari alokasi nominalnya dana perimbangan memberikan sumbangsih yang lebih besar terhadap belanja daerah. Jadi sumbangan antara PAD dan dana perimbangan terhadap belanja daerah cenderung lebih dominan dipengaruhi oleh dana perimbangan.

**Tabel 1.3**

**Indeks PAD dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat Periode 2010-2014**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tahun** | **Belanja Daerah**  **(Y)** | **PAD**  **(X1)** | **Indeks** | **Dana Perimbangan (X2)** | **Indeks** |
| 2010 | 9,955,727,793,177.10 | 582,636,559,824.00 | 0.058522749 | 7,326,366,165,775.00 | 0.735894584 |
| 2011 | 10,989,893,770,762.00 | 675,090,013,256.40 | 0.061428256 | 8,220,681,976,371.00 | 0.748021968 |
| 2012 | 12,607,350,043,261.10 | 807,188,322,402.76 | 0.064025217 | 9,553,716,447,179.50 | 0.757789418 |
| 2013 | 14,215,138,502,184.30 | 917,192,376,513.71 | 0.064522226 | 10,939,230,831,501.00 | 0.769547960 |
| 2014 | 16,836,791,461,647.20 | 1,139,390,482,195.02 | 0.067672661 | 12,363,542,492,621.00 | 0.734317017 |
| **Total** | **64,604,901,571,031.70** | **4,121,497,754,191.89** | **0.063795434** | **48,403,537,913,447.50** | **0.749223925** |

*Sumber : DPKD Sumbar, diolah*

Berdasarkan tabel 3 menunjukkan penurunan indeks terhadap belanja daerah pada PAD tahun 2013 dan pada dana perimbangan pada tahun 2014. Tabel 3 juga menunjukkan indeks PAD terhadap belanja daerah lebih kecil daripada indeks dana perimbangan terhadap belanja daerah, sementara provinsi Sumatera Barat memiliki belanja yang besar. Akibatnya ketergantungan daerah terhadap pusat juga lebih besar ditandai oleh besarnya suntikan dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Penelitian sejenis dilakukan oleh Bayura (2009) yang meneliti tentang pengaruh PAD dan Dana Perimbangan terhadap belanja daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat, dimana hasil penelitiannya menunjukkan PAD dan dana perimbangan berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Penelitian lainnya meneliti salah satu komponen dana perimbangan yaitu DAU, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Sukriy dan Halim (2003) meneliti tentang pengaruh dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Jawa dan Bali, dimana hasil penelitiannya menunjukkan bahwa DAU dan PAD secara terpisah dan serentak berpengaruh positif terhadap belanja daerah. Rahmawati (2010) juga meneliti tentang pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja daerah di Provinsi Jawa Tengah, dimana hasil penelitiannya menunjukan bahwa DAU dan PAD mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap alokasi belanja daerah. Jika dilihat lebih lanjut, tingkat ketergantungan alokasi belanja daerah lebih dominan terhadap PAD daripada DAU. Kemudian Agri (2011) meneliti tentang analisis belanja daerah dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, hasil penelitian tersebut menunjukkan PAD dan dana perimbangan memiliki pengaruh yang positif signifikan terhadap belanja daerah. Dan penelitian Ferdian (2013) yang meneliti tentang pengaruh PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah terhadap Belanja Daerah, hasil penelitiannya menunjukkan PAD dan dana perimbangan berpengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah, sedangkan lain-lain pendapatan yang sah berpengaruh positif terhadap belanja daerah.

Berdasarkan kondisi dan analogi dari penelitian-penelitian terdahulu, dan berdasarkan latar belakang dari masalah tersebut maka penulis tertarik untuk meneliti **Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Sumatera Barat.**

* 1. **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas dapat penulis rumuskan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja daerah ?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah ?
   1. **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh bukti empiris tentang:

1. Pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah.
2. Pengaruh dana perimbangan terhadap belanja daerah.
   1. **Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi peneliti, menambah ilmu pengetahuan dan wawasan dalam mengalisa masalah APBD, serta menambah pengalaman peneliti dalam bidang penelitian.
2. Bagi Pemerintah Daerah, diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan dalam upaya pengelolaan APBD dan menjadi bahan pertimbangan bagi masing-masing pemegang kebijakan di pemerintah daerah
3. Bagi peneliti selanjutnya dapat memberikan tambahan referensi terutama penelitian yang berkaitan dengan APBD.
   1. **Sistematika Penulisan**

Secara keseluruhan dalam penelitian ini, peneliti akan membagi sistematika penulisan sebagai berikut :

**Bab I** merupakan bab Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang diadakannya penelitian ini, batasan masalah dari penelitian ini, rumusan masalah yang akan dikaji, tujuan dari penelitian serta manfaat dari penelitian secara teoritis maupun praktis. Pada bagian akhir bab ini akan dijabarkan sistematika penulisan.

**Bab II** merupakan Bab Telaah Pustaka yang berisi antara lain teori yang digunakan dalam penelitian ini, penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki korelasi dengan penelitian ini, kerangka pemikiran dan pengembangan hipotesis.

**Bab III** merupakan Bab Metodologi Penelitian, yang menguraikan tentang objek penelitian, populasi dan sampel, variabel dan pengukuran variabel, data dan membahas medel analisa serta menguji sistematika beserta hipotesisnya.

**Bab IV** merupakan Bab Hasil dan Analisis, yang berisi tentang analisa data dan menguji hipotesa dan pembahasan hasil penelitian.

**Bab V** merupakan Bab penutup yang berisi kesimpulan penelitian, keterbatasan penelitian, dan saran untuk penelitian yang akan datang.