

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia telah mengalami perubahan system pemerintahan dimana pada tahun 1997 telah terjadi peristiwa yang dinamai dengan Reformasi di segala bidang tidak terkecuali dengan system pemerintahan serta pengelolaan keuangan dimana pada tahun 1999 telah diterbitkan satu Undang – undang tentang Otonomi Daerah nomor 22 dan 25 dan telah dirubah atau direvisi dengan Undang – undang nomor 32 tahun 2004. Dengan terbitnya Undang – undang tersebut maka system pemerintahan yang ada di Indonesia yang semula berkarakteristik dengan System Sentralistik berubah menjadi Desentralistik dimana Pemerintah Pusat bukan lagi Faktor yang dominan dalam pengelolaan Pemerintahan maupun keuangan yang ada di daerah.

Adanya UU Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintah Daerah memperkuat demokrasi pada pelaksanaan otonomi daerah. Dimulai dari tahun 2005, masyarakat memiliki hak untuk memilih Kepala Daerah nya secara langsung dengan melewati Pemilihan Kepala Daerah atau yang sering disebut dengan Pilkada. Dengan begitu dapat memberikan kesempatan bagi semua calon Kepala Daerah dari latar belakang yang berbeda untuk memiliki hak dalam mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah. Dan sejak tahun 2005 itu juga Kepala Daerah yang telah terpilih mempunyai berbagai jenis latar belakang, diantaranya yaitu pengusaha, profesi, politisi, militer, dan sebagainya.

Good Governance adalah hal yang menjadi sorotan masyarakat atas organisasi pemerintahan dalam melakukan tata kelola keuangan negara agar terciptanya kualitas pelayanan publik yang lebih baik dan bersih. Pemerintahan mempunyai tujuan dalam menjalankan tugasnya untuk merencanakan atau membangun daerah agar tercapainya suatu bentuk keberhasilan. Dalam mencapai tujuan tersebut pemerintah daerah wajib untuk melakukan pengelolaan terutama

keuangan, dan sumber daya yang ada di daerahnya sendiri. (Azlim, Darwanis dan Usman, 2012). Namun, terdapat dampak dari penerapan kebijakan otonomi daerah yaitu desentralisasi korupsi. Tindakan ini tidak hanya terjadi di pusat, tetapi juga menjalar hingga ke daerah. Dengan modus yang dilakukan seperti kasus suap menyuap, mark up belanja, hingga jual beli jabatan. Sehingga berpengaruh juga kepada Good Governance yang masih belum sesuai harapan dengan apa yang ada dalam ekspektasi oleh masyarakat.

Menurut World Bank pengertian dari good governance yaitu penyelenggaraan manajemen dalam pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sepadan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran terhadap kemungkinan adanya kesalahan alokasi atas dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik ataupun administrative, serta menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Kemudian menurut United Nation Development Program (UNDP) mendefinisikan governance adalah pelaksanaan kewenangan atau kekuasaan di bidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrument kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat. Dalam pengertian tersebut, World Bank lebih memusatkan bagaimana cara pemerintah mengatur sistem manajemen dalam mengelola sumber daya dan ekonomi agar dapat mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Sedangkan UNDP menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administratif dalam pengelolaan negara dimana political governance mengarahkan dalam proses pembuat kebijakan, economic governance yang memperhatikan pada proses pembuatan kebijakan ekonomi demi kesejahteraan masyarakat dan keadilan, dan administrative governance yang dimana berfokus pada implementasi kebijakan.

Dari berbagai agenda reformasi sistim keuangan salah satunya, merupakan agenda yang mendapatkan prioritas utama, di Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota sistim keuangan mengalami perubahan yang signifikan dimana Pemerintah Daerah mempunyai wewenang penuh

dalam mengelola keuangan sendiri yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Perimbangan untuk digunakan di berbagai sektor publik demi kemajuan pembangunan di daerah tersebut. Diharapkan dengan adanya kewenangan penuh yang diberikan Pemerintah Pusat tersebut daerah baik Propinsi, Kabupaten/Kota punya kemandirian dalam penataan dan pengelolaan keuangan untuk pembangunan di daerah untuk mampu bersaing dalam pertumbuhan ekonomi demi mencapai suatu era globalisasi ekonomi dunia.

Kewenangan yang diberikan Pemerintah Pusat ke Daerah meliputi segala aspek ekonomi baik dalam hal penerimaan daerah yang berasal dari PAD berupa pajak daerah yang diatur sendiri melalui Peraturan Daerah (Perda), begitu juga dalam hal pengeluaran atau pemanfaatan keuangan daerah yang intinya berasal dari Pendapatan Asli Daerah tersebut yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan faktor yang sangat diandalkan, apabila Pendapatan Daerah ini tinggi maka untuk pembiayaan belanja suatu daerah bisa mencukupi kebutuhan dalam pembangunan daerah tersebut untuk pelayanan sektor publik yaitu Pembangunan Infrastruktur dan penunjang lainnya, namun di satu sisi tiap daerah pendapatan asli daerah tidaklah sama, untuk itu daerah haruslah berusaha agar dapat memenuhi kebutuhan belanja yang tidak bisa terakomodir dari Pendapatan Asli Daerah tersebut, Daerah yang mempunyai PAD yang rendah harus mampu untuk mendapatkan tambahan keuangan dari Pemerintah Pusat.

Di era desentralisasi fiskal yang ada saat ini Pemda diharapkan untuk dapat meningkatkan pelayanan sektor publik agar bisa meningkatkan nilai investasi pada daerah tersebut dengan meningkatkan minat investor untuk tertarik menanamkan investasinya, oleh sebab itu pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemda dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik dapat dilakukan dengan meningkatkan investasi modal dalam bentuk asset tetap berupa peralatan, bangunan, infrastruktur dan asset tetap lainnya (Maharani, 2010), maka bentuk belanja yang bisa mendukung proses tersebut adalah dengan adanya suatu anggaran

dalam bentuk Belanja Modal yang diharapkan dapat meningkatkan nilai asset tetap daerah yang merupakan suatu prasyarat dalam memberikan pelayanan publik.

Potensi keuangan yang tidak sama antara suatu daerah mengakibatkan adanya kesenjangan antar daerah yang berpotensi minimnya daerah tersebut, untuk mengatasih tersebut serta dalam mendukung agar penyelenggaraan otonomi daerah dalam hal penyediaan sumber – sumber pendanaan maka lahirlah Undang – undang nomor 25 tahun 1999 yang terakhir di ubah dengan Undang – undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta didukung oleh Peraturan Pemerintah nomor 55 tahun 2005 yakni untuk Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi umum dan Dana Alokasi Khusus. Dalam pengelolaan keuangan daerah juga punya wewenang dalam hal pemakaian dana sisa lebih pembiayaan anggaran (Silpa) tahun sebelumnya, silpa merupakan selisih antara penerimaan dan pengeluaran yang dilihat dari laporan penggunaan anggaran dan penerimaan anggaran selama satu periode tahun anggaran.

Untuk mendorong pertumbuhan ekonomi suatu daerah adalah dengan meningkatkan investasi yaitu dengan meningkatkan ketersediaan infrastruktur yang memadai, baik kualitas maupun kuantitas dan kepastian hukum di daerah berupa peraturan daerah dan peraturan bupati/walikota untuk menciptakan suatu daerah yang mandiri. Upaya – upaya untuk menciptakan kemandirian daerah Pemerintah Daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki, salah satunya adalah dengan memberikan proporsi Belanja yang lebih besar pada item Belanja Modal untuk pembangunan pada sektor – sektor yang produktif di daerah (Harianto dan Adi, 2007).

Keuangan antara satu kabupaten/kota tidaklah sama dalam penerimaan dana Perimbangan dari Pemerintah Pusat, sebagai contoh seperti terlihat pada tabel berikut dimana hanya daerah kabupaten/kota dalam satu Propinsi :

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Belanja Daerah</b>	<b>DAU</b>	<b>DAK</b>	<b>SILPA</b>
Provinsi Aceh	17.104	2.126	1.826	1.653
Kab. Aceh Barat	1.449	588	204	26
Kab. Aceh Besar	1.778	751	273	100
Kab. Aceh Selatan	1.533	660	295	30
Kab. Aceh Singkil	916	454	121	5
Kab. Aceh Tengah	1.084	624	0	8
Kab. Aceh Tenggara	1.301	602	185	65
Kab. Aceh Timur	1.989	819	252	21
Kab. Aceh Utara	2.652	895	475	46
Kab. Bireuen	1.996	818	306	0
Kab. Pidie	2.250	825	289	34
Kab. Simeulue	979	465	162	26
Kota Banda Aceh	1.315	605	125	30
Kota Sabang	727	370	111	52
Kota Langsa	980	457	154	22
Kota Lhokseumawe	940	469	115	36
Kab. Gayo Lues	1.023	472	105	46
Kab. Aceh Barat Daya	1.081	461	156	104
Kab. Aceh Jaya	963	437	121	26
Kab. Nagan Raya	1.304	522	154	32
Kab. Aceh Tamiang	1.383	548	169	70
Kab. Bener Meriah	954	459	153	1
Kab. Pidie Jaya	986	442	169	0
Kota Subulussalam	730	354	100	3

Sebagaimana kita ketahui juga bahwa kondisi keuangan daerah ditinjau dari data yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang tersusun dalam bentuk Laporan Realisasi Keuangan Pemerintah Daerah dimana bisa kita lihat apakah sistem pembelanjaan yang bersumber dari Pendapatan Daerah tersebut jika dilihat dari pola belanja daerah kecenderungannya pada upaya peningkatan ekonomi seperti belanja modal atau untuk belanja yang sifatnya pendanaan aparatur seperti belanja pegawai. Sebagai apresiasi dalam upaya peningkatan ekonomi selayaknya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah haruslah di prioritaskan pada anggaran belanja modal agar sarana dan prasarana infrastruktur dapat terwujud dalam upaya peningkatan ekonomi yang ditandai dengan meningkatnya investasi di daerah tersebut demi terwujudnya peningkatan Pendapatan Asli Daerah tersebut.

## 1.2 RUMUSAN MASALAH

Dari uraian diatas disini penulis ingin meneliti lebih jauh mengenai : Pendanaan Pemerintahan Daerah dan Belanja Daerah pada Kabupaten/kota se Sumatera, disini penulis juga ingin lebih mendalami :

- 1.2.1 Apakah Dana Alokasi Umum mempengaruhi Belanja Daerah
- 1.2.2 Apakah Dana Alokasi Khusus mempengaruhi Belanja Daerah
- 1.2.3 Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran mempengaruhi Belanja Daerah

## 1.3 TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah : Untuk menganalisis apakah Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran mempengaruhi Belanja Daerah, seperti diketahui juga bahwa Belanja Daerah merupakan sarana untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi yang lebih signifikan dimana uraian dari Belanja Daerah bertujuan untuk

peningkatan infrastruktur dalam pelayanan sektor publik yang sangat diharapkan masyarakat umum.

#### 1.4 MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang ingin dicapai dan diharapkan adalah :

1. Manfaat Praktis :

Penelitian ini bisa menjadi masukan atau pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se Sumatera dalam membuat kebijakan ekonomi bagi perkembangan daerah untuk mewujudkan Visi dan Misi Kepala Daerah dalam Pembangunan Daerah tersebut.

2. Manfaat Teoritis :

- a. Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai penambah bahan bacaan khususnya tentang sistem penganggaran keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi pembangunan
- b. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya dalam bentuk tulisan.
- c. Agar dapat menerapkan ilmu yang secara teoritis yang diperoleh dibangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada dalam sistem keuangan daerah