

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, 2004). Pengamat ekonomi, pengamat politik, investor, hingga rakyat mulai memperhatikan setiap kebijakan dalam pengelolaan keuangan.

Pembiayaan penyelenggaran pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi di lakukan atas beban APBD. Dalam rangka penyelenggaran 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, dan DAK) 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 (Halim, 2009).

commit to user

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana kegiatan Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan batas maksimal untuk periode anggaran (Halim, 2002). APBD juga diartikan sebagai rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (PP No. 24 Tahun 2005). Sedangkan menurut PP Nomor 58 Tahun 2005 dalam Kawedar, dkk (2008), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka daerah diberikan otonomi atau kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Adanya desentralisasi keuangan merupakan konsekuensi dari adanya kewenangan untuk mengelola keuangan secara mandiri. Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran disektor publik maka mereka harus mendapat dukungan sumber-sumber keuangan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain dari pendapatan yang sah (Halim, 2009).

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 (Mardiasmo, 2004).

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 (Indraningrum, 2011).

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.

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 (Sari, 2010).

Menurut Halim (2009) 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. Sebelum otonomi daerah pemerintah pusat masih sangat berperan terhadap pengelolaan keuangan di daerah. Pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah pada era otonomi tentu sudah menjadi hak bagi pemerintah daerah. Namun apakah hal tersebut sudah efektif dalam menjamin berjalannya pemerintahan di daerah.

Sumber-sumber pendapatan daerah yang diperoleh dan dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah. Kawedar, dkk (2008) 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.

Ringkasan APBD Kabupaten Ngawi sebelum dan sesudah otonomi daerah untuk menggambarkan kondisi keuangan daerah dapat dilihat pada tabel 1.1 sebagai berikut :

Tabel 1.1 APBD Kabupaten Ngawi Tahun 1997 – 2011

Tahun	PENDAPATAN DAERAH			BELANJA DAERAH	
	PAD	DANA PERIMBANGAN	LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH	BELANJA TIDAK LANGSUNG	BELANJA LANGSUNG
1997	13,365,789,654.35	222,376,749,343.93	99,908,394,632.78	180,492,315,089.01	141,815,390,427.08
1998	14,268,762,456.46	240,971,386,504.89	103,273,451,359.24	199,679,977,159.14	144,595,845,529.03
1999	15,328,796,543.64	240,207,343,561.45	118,311,079,664.60	211,557,603,343.87	147,014,605,713.54
2000	16,458,796,354.37	257,128,372,386.17	121,001,587,005.26	215,562,099,926.11	162,617,022,751.27
2001	17,568,945,627.12	276,445,723,005.42	124,200,252,364.75	232,411,851,610.96	168,298,237,373.45
2002	18,425,784,692.35	284,200,339,588.38	133,741,336,276.88	246,615,182,582.42	171,376,652,303.03
2003	18,938,941,937.52	286,572,121,417.00	141,135,704,529.27	265,218,634,881.92	162,553,356,863.11
2004	19,213,167,089.09	303,747,887,992.00	145,395,645,830.00	256,088,640,870.80	193,189,676,446.40
2005	14,605,244,733.82	317,818,793,095.00	154,510,268,875.10	278,729,892,540.87	193,693,654,138.57
2006	19,954,299,447.48	504,687,826,850.40	252,122,116,696.83	438,993,666,624.06	317,891,965,486.39
2007	20,138,226,386.48	558,703,601,451.00	242,122,468,042.16	489,237,759,029.37	312,791,354,133.53
2008	23,025,270,845.28	639,984,673,812.00	255,507,453,043.03	556,317,754,158.44	340,968,946,097.11
2009	25,894,094,876.73	679,058,893,598.09	264,078,458,621.48	654,034,947,770.36	293,841,788,128.71
2010	27,489,897,884.52	712,627,264,597.61	250,382,552,426.19	690,643,404,128.18	282,093,784,784.75
2011	61,712,371,922.21	780,898,918,050.00	273,219,277,400.00	766,580,500,197.68	369,005,530,734.00

Sumber : Arsip DPPKA Kabupaten Ngawi

Tabel di atas menunjukkan bahwa kondisi keuangan daerah Kabupaten Ngawi sekarang ini dalam kondisi yang memprihatinkan. Rendahnya PAD serta tingginya belanja daerah terutama pada sektor belanja tidak langsung membuat keuangan Kabupaten Ngawi semakin terpuruk. Kondisi ini seperti yang diungkap Anonim (2012) sebagai berikut :

Sebuah rilis yang dibebaskan Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (Fitra) kemarin seolah menjadi tamparan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Ngawi. Kabupaten dengan bupati Budi Sulistyono ini tercatat sebagai daerah terboros peringkat pertama di Jawa Timur dan ranking

keempat se Indonesia. Yakni 73,0 persen anggarannya ludes untuk gaji pegawai. Namun setelah melakukan beberapa tindakan penghematan anggaran, antara lain dengan meniadakan honor lembur bagi pejabat struktural, penundaan perekrutan CPNS, dan lain-lain anggaran belanja pegawai dapat ditekan hingga mencapai 67 persen. Bila kondisi keuangan daerah seperti ini berlanjut lima tahun kedepan, Pemkab terancam bangkrut. Sebab Pemkab tidak bisa mengerem belanja pegawai, terang Supeno, Ketua Komisi III DPRD Ngawi, kepada koran ini, kemarin.

Berbagai faktor yang membuat membengkaknya anggaran Pemkab untuk memanjakan para abdi negara itu. Salah satunya, jumlah pegawai yang dianggap tidak realistis dengan standarisasi topografi wilayah Ngawi. Tercatat di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) setempat, pegawai yang aktif sebanyak 13.841 orang. Dengan PNS sebanyak itu setiap bulan Pemkab harus menggelontorkan bujet kisaran Rp 60 miliar. Berarti dalam setahun Pemkab harus menyediakan Rp 720 miliar. Itu yang harusnya menjadi pekerjaan rumah pemerintah. Kenapa jumlah pegawai kok bisa membengkak seperti itu. Padahal keuangan daerah sudah tak mampu untuk membiayai, ungkap legislator asal PAN tersebut.

Dari banyaknya PNS itu, Dinas Pendidikan (Dindik) sebagai penyumbang pemborosan terbesar. Di satker ini ada 8.354 PNS. Disusul Dinas Kesehatan (Dinkes) dengan 1.216 PNS. Mereka sebagai tenaga pendidik dan kesehatan yang tersebar di 19 kecamatan. Untuk tenaga kependidikan akan kami pantau lagi. Sebab jumlahnya separo lebih dari keseluruhan PNS yang ada di Ngawi. Entah apa jadinya bila kondisi semacam ini terus berlanjut hingga lima tahun mendatang. Bisa gulung tikar Pemkab Ngawi, tegasnya.

Padaahal Pemkab rencananya akan terus memasok tenaga kependidikan dan kesehatan. Ini untuk menutupi kekurangan guru di kawasan pinggiran. Jumlahnya ditafsir menembus angka 1.000 pegawai. Sekarang yang harus dicari solusi bagaimana menekan belanja pegawai di bawah 50 persen APBD. Bukan malah merencanakan penambahan untuk menutupi kekurangan, paparnya.

Pembatasan yang mungkin efektif untuk menekan belanja pegawai, kata dia, meneruskan moratorium rekrutmen CPNSD. Kebijakan moratorium yang telah dibuat pemerintah sejak 2011 harus dilanjutkan hingga 2015 mendatang. Itu berbarengan dengan pensiun masal guru inpres Instruksi Presiden yang diangkat tahun 1980-an, urainya.

Menyikapi kondisi keuangan seperti gambaran di atas pemerintah Kabupaten Ngawi saat ini sudah melakukan terobosan-terobosan untuk membuat kondisi keuangan daerah menjadi semakin sehat. Untuk mengetahui penyebab kondisi keuangan daerah sekarang yang sangat memprihatinkan

tersebut tentu dapat dipelajari dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada tahun-tahun sebelumnya. Karena kondisi keuangan daerah yang terjadi sekarang tentu terdapat korelasi dengan alokasi belanja daerah pada tahun sebelumnya. Untuk itu perlu dikaji pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Ngawi sebelum dan sesudah era otonomi daerah bergulir.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka peneliti tertarik membuat penelitian untuk mencari penyebab kondisi keuangan daerah Kabupaten Ngawi yang saat ini terpuruk. Sehingga judul penelitian ini adalah **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Kabupaten Ngawi Era Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah (Tahun 1997 – 2011)”**.

B. Rumusan Masalah

Kondisi keuangan daerah tentu tidak luput dari Pendapatan Asli Daerah serta pengalokasian belanja daerah yang dilakukan. Dalam era otonomi sekarang ini pengelolaan keuangan daerah diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Kondisi keuangan daerah saat ini yang sedang terpuruk tentu dapat dilihat dari pengelolaan maupun alokasi belanja daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kabupaten Ngawi. Data pada tabel 1.1 menunjukkan belanja daerah terutama pada belanja tidak langsung yang masih tinggi. Belanja tidak langsung ini terutama terserap untuk belanja pegawai. Hal ini menunjukkan terjadi permasalahan dalam mengalokasikan anggaran belanja daerah. Dengan demikian rumusan masalah yang akan menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini adalah : Apakah Pendapatan

Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Daerah Kabupaten Ngawi pada era sebelum dan sesudah otonomi daerah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan dasar pemikiran ketertarikan peneliti terhadap penyebab kondisi keuangan daerah Kabupaten Ngawi yang saat ini tengah terpuruk. Oleh karena itu tujuan dilaksanakan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Kabupaten Ngawi pada era sebelum dan sesudah otonomi daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini antara lain adalah sebagai berikut :

1. Bagi Praktisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten Ngawi agar dapat menjadi acuan dalam pembuatan kebijakan di masa yang akan datang sehingga dapat lebih meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan alokasi belanja daerah yang lebih banyak digunakan untuk belanja publik.
2. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi salah satu alternatif jawaban permasalahan keuangan daerah yang membelit Kabupaten Ngawi dewasa ini dengan melihat kembali pengaturan belanja daerah sebelum era otonomi daerah bergulir.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pengembangan penelitian-penelitian sejenis berikutnya.