

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah berlaku di Indonesia berdasarkan UU 22/1999 (direvisi menjadi UU 32/2004) tentang Pemerintahan Daerah memisahkan dengan tegas antara fungsi Pemerintahan Daerah (*Eksekutif*) dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*Legislatif*). Kedua UU ini mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Berdasarkan pembedaan fungsi tersebut, menunjukkan bahwa antara *legislatif* dan *eksekutif* terjadi hubungan keagenan (Halim, 2001; Halim & Abdullah, 2006 dalam Darwanto dan Yustikasari,2007).

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan yang begitu luas bagi daerah. Hal ini di satu sisi merupakan berkat, namun disisi lain sekaligus merupakan beban yang pada saatnya nanti akan menuntut kesiapan daerah untuk dapat melaksanakannya. Dengan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, maka beberapa aspek harus dipersiapkan, antara lain sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sarana dan prasarana, serta organisasi dan manajemennya (Darumurti et.al.2003 dalam Christy dan Adi,2009)

Kebijakan desentralisasi fiskal ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah. Pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan

untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat (UU No. 32 tahun 2004). Inti hakekat otonomi adalah adanya kewenangan daerah, bukan pendelegasian (Saragih, 2003 dalam Adi,2006).

Diberlakukannya undang-undang ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya serius (pemerintah) dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung (investasi). Konsekuensinya, pemerintah perlu untuk memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini.

Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda. (Harianto dan Adi,2007). Dalam UU No.32/2004 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 bagian daerah dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Disamping dana perimbangan tersebut, penda mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan. Kebijakan penggunaan semua dana

tersebut diserahkan kepada Pemerintah daerah. Seharusnya dana transfer dari Pemerintah pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemda untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya dilakukan secara transparan dan akuntabel.

Pada praktiknya, transfer dari Pemerintah pusat merupakan sumber dana utama Pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemerintah daerah “dilaporkan” di perhitungan APBD. (Maimunah,2006) Berkaitan dengan hal itu, strategi alokasi belanja daerah memainkan peranan yang tidak kalah penting guna meningkatkan penerimaan daerah. Dalam upaya untuk meningkatkan kontribusi publik terhadap penerimaan daerah, alokasi belanja modal hendaknya lebih ditingkatkan. Belanja Modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, transportasi, sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah

Kemampuan daerah dalam mengolah sumber daya yang dimiliki dapat dijadikan sebagai sumber kekayaan bagi daerah. Pengelolaan daerah dapat menciptakan lapangan kerja baru dan dapat merangsang perkembangan kegiatan ekonomi, dan dapat menambah pendapatan bagi daerah. Daerah otonom dapat memiliki pendapatan yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangganya secara efektif dan efisien dengan memberikan pelayanan dan pembangunan. Tujuan pemberian otonomi daerah tidak lain adalah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan,

pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah (Sidik et al,2002:54 dalam Christy dan Adi,2009).

Dalam penciptaan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk di kembangkan menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah, Namun Pendapatan Asli Daerah hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20%. Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat ini. Namun demikian, dalam jangka panjang, ketergantungan semacam ini harus menjadi semakin kecil. Berbagai investasi yang dilakukan pemerintah daerah diharapkan memberikan hasil positif yang tercermin dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Harianto dan Adi,2006).

Kemandirian bagi daerah belum sepenuhnya terlaksana, karena mereka masih menggantungkan dengan adanya aliran dana dari pemerintah pusat, khususnya Dana Alokasi Umum. (Kuncoro,2007 dalam Christy dan Adi,2009). Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah pemerintah daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor – sektor yang produktif di daerah. (Harianto dan Adi,2007)

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah.

Adapun perbedaan penelitian Hubungan Dana Alokasi Umum ,Belanja Modal dan Pendapatan Asli Daerah dengan penelitian sebelumnya yaitu tahun anggaran penelitian tidak sama dengan penelitian sebelumnya karena tahun anggaran yang digunakan pada penelitian ini adalah Kabupaten/Kota yang ada di wilayah se Provinsi Jawa-Tengah periode 2008-2010 secara rutin mempublikasikan laporan keuangannya. Serta variabel yang digunakan adalah Dana Alokasi Umum ,Belanja Modal dan Pendapatan Asli Daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka diambil judul penelitian “**PENGARUH DANA ALOKASI UMUM, BELANJA MODAL TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH (Studi Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota se-Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2008-2010)**”

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahan yang hendak diteliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap Belanja Modal ?
2. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan masalah yang di hadapi, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris yang dapat di kemukakan sebagai berikut :

1. Untuk menguji secara empiris Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap Belanja Modal.
2. Untuk menguji secara empiris Belanja Modal berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah.

## **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari Penelitian yang dikakukan diharapkan dapat memberikan manfaat untuk sebagai berikut :

1. Bagi pemerintah daerah dan kota se Jawa Tengah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam upaya mewujudkan penciptaan kemandirian daerah dan peningkatan mutu pelayanan publik dari variabel-variabel penelitian di atas.

2. Bagi DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah penelitian ini di harapkan mampu meningkatkan fungsi legislatif DPRD dalam anggaran dan pengawasan bagi masyarakat untuj kesejahteraan bersama
3. Dapat memberikan kontribusi terhadap akademisi, dosen, dan mahasiswa sebagai tambahan referensi dalam melakukan penelitian sejenis.

#### **E. Sistematika penulisan**

Untuk memperoleh gambaran singkat dan memudahkan pemahaman atas skripsi ini ,perlu di jelaskan sistematika penulisan .Berikut ini penulis akan menguraikan secara garis besar penyusunan skripsi yang dalam perumusannya dituangkan dalam 5 (lima) bab ditambah dengan daftar pustaka dan lampiran dengan tahap-tahap seperti berikut ini:

Bab satu adalah pendahuluan. Bab pertama ini berisi tentang latar belakang masalah,perumusan masalah,tujuan penelitian,manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Bab Dua merupakan tinjauan pustaka. Bab ini mencakup semua konsep yang mendasari penelitian mengenai definisi dana alokasi umum, pendapatan asli daerah dan belanja modal, penelitian terdahulu serta perumusan hipotesis

Bab Tiga menguraikan metode penelitian. Bab ini membahas ruang lingkup penelitian jenis penelitian, jenis data dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel dan metode analisis data.

Bab Empat merupakan analisis data. Dalam bab ini mengemukakan data laporan keuangan kabupaten dan kota se-provinsi Jawa Tengah yang meliputi deskripsi data serta analisis data terdiri dari analisis regresi sederhana, uji normalitas, uji R square, uji t, uji f dan pengujian hipotesis.

Bab Lima merupakan penutup. Bab yang terakhir ini berisi kesimpulan yang dapat ditarik oleh hasil penelitian, keterbatasan penelitian, dan saran yang sekiranya bermanfaat untuk pengembangan bagi peneliti selanjutnya.