

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam upaya melanjutkan pembangunan tentunya membutuhkan dana yang sangat besar, terlebih lagi untuk memulihkan keadaan seperti semula. Sesuai dengan undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pokok-pokok pemerintahan daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara pusat dan daerah, dimana penyelenggaraannya yang memberikan kewenangan yang luas dan nyata kepada pemerintah daerah. Kewenangan ini meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan daerah. Tujuan dari peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokrasi, penghormatan terhadap budaya lokal, memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Manajemen pemerintah daerah di Indonesia memasuki era baru seiring dengan diberlakukannya desentralisasi fiskal. Kebijakan terkait yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah* dan UU No 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah* efektif diberlakukan per Januari tahun 2001 (UU ini dalam perkembangannya diperbarui dengan dikeluarkannya UU No.32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004). Diberlakukannya undang-undang ini memberikan peluang bagi daerah

untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. .

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 PAD. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah – daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001). 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.

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan potensi yang dimiliki sebagai sumber pendapatan daerah untuk membiayai pengeluaran daerah dalam rangka pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari pajak daerah, retribusi dan hasil pengelolaan kekayaan daerah. Peningkatan PAD diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayan publik semakin membaik.

Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar, pemerintah memberikan dana perimbangan dan salah satu komponen dana ini yang memberikan kontribusi terbesar adalah Dana Alokasi Umum. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah

yang lain, termasuk PAD (Adi, 2006). 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 PAD.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik propinsi maupun kabupaten dan kota. Otonomi daerah yang berlaku di Indonesia didasarkan pada UU No.22 Tahun 1999 yang telah direvisi UU No.32 Tahun 2004. Dalam UU No.32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa Pemerintah Pusat memberi kewenangan yang luas kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus anggaran daerah tersebut dengan meminimalkan campur tangan Pemerintah Pusat, dan melibatkan dua pihak : eksekutif dan legislatif yang masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang kebijakan umum APBD dan prioritas & plafon anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja modal. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan kebijakan umum APBD dan prioritas yang kemudian akan diserahkan kepada legislatif sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda).

Anggaran sektor publik Pemerintah Daerah dalam APBD sebenarnya merupakan output pengalokasian sumber daya. Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemerintah Daerah setempat dalam rangka

meningkatkan tingkat kepercayaan publik hal ini ditunjukkan dengan adanya peningkatan investasi modal dalam bentuk aset, yaitu peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah.

Pemerintah Daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik Pemerintah Daerah mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Menurut (Saranggih: 2003 dalam Darwanto dan Yulia Yustikasari) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan, perbaikan jalan umum dan lain-lain. Sejalan dengan pendapat tersebut, menurut (Stine: 1994 dalam Darwanto dan Yulia Yustikasari) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyimpulkan bahwa pentingnya mengalokasikan belanja modal untuk berbagai kepentingan publik.

Ada beberapa perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada waktu dan objek yang diambil, penelitian sebelumnya, yaitu penelitian Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007). Menjadikan Se Jawa-Bali baik

kabupate dan kota sebagai objeknya, sementara untuk penelitin ini memilih tempat penelitian 4 Kabupaten di DIY yaitu Sleman, Bantul, Kulonprogo, dan Gunung kidul, dari tahun 2007-2010 sebagai objek penelitian. Berdasarkan uraian diatas maka peneliti mengambil judul “**PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP BELANJA MODAL**”.

### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang diatas, maka penulis dalam penelitian ini ingin membuat suatu perumusan masalah yaitu:

1. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap belanja modal?
2. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja modal?
3. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja modal?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan masalah yang dihadapi, maka tujuan dalam penelitian adalah untuk memberikan bukti empiris yang dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Untuk membuktikan secara empiris mengenai pengaruh signifikan pertumbuhan ekonomi terhadap Belanja Modal.
2. Untuk membuktikan secara empiris mengenai pengaruh signifikan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap Belanja Modal.

3. Untuk membuktikan secara empiris mengenai pengaruh signifikan dana alokasi umum (DAU) terhadap Belanja Modal.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dihapkan dari pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi kemajuan daerah.
2. Bagi pengembangan ilmu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, PAD dan DAU terhadap anggaran belanja modal
3. Penelitian ini sebagai bahan masukan dan sumber acuan bagi pembaca atau peneliti lain untuk menjadikan perbandingan terhadap masalah-masalah yang sama yang sebagaimana terdapat di muka.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

## BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang penjelasan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

## BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tentang penjelasan mengenai landasan teori yang digunakan sebagai dasar acuan penelitian, penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian, kerangka penelitian, dan hipotesis penelitian.

## BAB 3 METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang penjelasan mengenai variabel penelitian, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, serta metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini.

## BAB 4 ANALISI DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang penjelasan mengenai deskripsi objek penelitian, analisis data, dan interpretasi hasil penelitian.

## BAB 5 PENUTUP

Bab ini berisi tentang penjelasan mengenai kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan dan saran-saran yang berhubungan dengan penelitian serupa di masa yang akan datang.