

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Kegiatan ekonomi yang bervariasi, mendorong setiap daerah kabupaten atau kota untuk mengembangkan potensi ekonominya. Oleh karena itu pembangunan daerah dilaksanakan secara terpadu dan serasi serta diarahkan agar pembangunan yang berlangsung di setiap daerah benar-benar sesuai dengan prioritas dan potensi daerah. Otonomi daerah adalah kemampuan untuk mengurus dirinya sendiri terutama berkaitan dengan pemerintahan umum maupun pembangunan, yang sebelumnya diurus pemerintahan pusat. Selain itu untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup pula. Suatu pemerintahan daerah yang baik, harus dapat mengolah dana-dana yang ada didalamnya.

Banyak macam dana penerimaan maupun pembiayaan yang harus dialokasikan atau bahkan didistribusikan dengan benar. Pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) seharusnya pemerintah dapat mengalokasikan dengan baik. DAU menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi begitu juga dengan DAK merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Untuk Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Pada suatu pemerintah daerah SILPA harus dapat dimanfaatkan dengan baik pula agar tidak ada penyelewengan yang terjadi. Dalam Belanja Modal, pemerintah harus dapat memilah-milah apa yang bermanfaat untuk daerah maupun yang tidak mempunyai manfaat, agar belanja modal dapat diminimalkan secara optimal. Belanja Modal menurut Perdirjen Perbendaharaan Nomor PER-

33/PB/2008 yang dimaksud dengan belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap atau aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi.

Di daerah tertentu meskipun proporsi DAU lebih besar, tetapi PAD juga memiliki pengaruh yang cukup besar pula dalam pertumbuhan ekonomi pada suatu daerah. Terakhir untuk Pendapatan per kapita, hal ini sangat berhubungan erat dengan masyarakat pada suatu daerah tersebut. Pendapatan per kapita yang tinggi akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi pula. Sama halnya dengan penelitian Kuncoro dalam Harianto dan Adi (2007) menyatakan bahwa pendapatan per kapita dapat digunakan untuk mengukur pertumbuhan ekonomi.

Menurut Santosa dan Rahayu (2005) menyatakan adapun tujuan otonomi daerah adalah meningkatkan sumber daya manusia yang dibutuhkan dalam rangka mewujudkan otonomi daerah. Sumber daya manusia yang dibutuhkan tersebut antara lain adalah:

1. Mempunyai wadah, perilaku, kualitas, tujuan dan kegiatan yang dilandasi dengan keahlian dan ketrampilan tertentu
2. Kreatif dalam arti mempunyai jiwa inovatif, serta mampu mengantisipasi tantangan maupun perkembangan, termasuk di dalamnya mempunyai etos kerja yang tinggi.
3. Mampu sebagai penggerak swadaya masyarakat yang mempunyai rasa solidaritas sosial yang tinggi, peka terhadap dinamika masyarakat, mampu kerja sama, dan mempunyai orientasi berpikir *people centered orientation*.
4. Mempunyai disiplin yang tinggi dalam arti berpikir konsisten terhadap program, sehingga mampu menjabarkan kebijaksanaan nasional menjadi program operasional pemerintah daerah sesuai dengan rambu-rambu pengertian program urusan yang ditetapkan.

Pelaksanaan otonomi daerah yang menitik beratkan pada daerah kabupaten dan kota ditandai dengan adanya penyerahan sejumlah kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang bersangkutan. Hal tersebut menegaskan Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya yang dimiliki untuk belanja-belanja daerah dengan menganut asas

kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum dalam anggaran daerah. Anggaran sektor publik berisi rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui bersama pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan oleh anggaran daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah yang merupakan pedoman bagi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik dalam masa satu tahun anggaran.

Kusumawati (2010) menyatakan bahwa didalam anggaran APBD pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal didasarkan sesuai dengan kebutuhan sarana dan prasarana daerah, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik.

Pemerintah daerah dapat terselenggara karena adanya dukungan berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan. Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintah daerah. Keuangan daerah adalah seluruh tatanan, perangkat, kelembagaan dan kebijakan penganggaran yang meliputi pendapatan dan belanja daerah. Boga (2008) menyatakan bahwa APBD memuat penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah. Adapun sumber-sumber penerimaan daerah menurut undang-undang nomor 34 tahun 2004 tentang Penerimaan Daerah:

1. Pendapatan Asli Daerah
2. Dana Perimbangan
3. Lain-lain pendapatan yang sah

Latifah (2010) mengemukakan bahwa desentralisasi dianggap sebagai suatu alat kebijakan pemerintah yang efektif dalam menangani sejumlah masalah yang berkaitan dengan stabilitas serta pertumbuhan ekonomi dalam suatu negara. Sodik (2005) dalam Latifah (2010) menyatakan bahwa dalam UU Otonomi Daerah nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah pusat akan menstransfer

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.

Desentralisasi menuntut pemerintah Daerah untuk lebih mengembangkan potensi lokal dan terciptanya kemandirian daerah. Menurut penelitian Harianto dan Adi (2007) mengemukakan bahwa dalam penciptaan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber PAD. PAD sendiri adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. PAD merupakan salah satu komponen sumber pendapatan daerah sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 79 UU nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, berdasarkan pasal 79 UU 22/1999 disimpulkan bahwa sesuatu yang diperoleh pemerintah daerah yang dapat diukur dengan uang karena kewenangan (otoritas) yang diberikan masyarakat dapat berupa hasil pajak daerah dan retribusi daerah.

Peningkatan PAD secara maksimal, mampu menjadikan daerah mempunyai dana yang cukup untuk melakukan belanja, jadi tidak hanya mengandalkan dana perimbangan dari pemerintah. UU No.32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, bahwa dengan berlakunya undang-undang ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Serta UU Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan bagian daerah Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan Sumber Daya Alam. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD dalam penelitian Adi (2006). Selain itu penelitian Brata dalam Harianto dan Adi (2007)

menyatakan bahwa terdapat dua komponen penerimaan daerah yang berpengaruh positif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi regional. Kedua komponen tersebut adalah PAD dan Bagian Sumbangan dan Bantuan.

Menurut Prasetyo (2010) menyatakan bahwa DAU merupakan sumber pendapatan penting bagi daerah dalam memenuhi belanjanya. DAK sendiri menurut Permana (2010) menyatakan bahwa DAK adalah dana yang sangat berhubungan dengan alokasi anggaran pengeluaran daerah dalam memenuhi belanja khusus suatu daerah. SILPA tahun sebelumnya yang merupakan penerimaan pembiayaan digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil dari pada realisasi belanja, hal tersebut dikemukakan oleh Kusnandar dan Siswantoro (2012). Belanja modal merupakan pengeluaran yang ditujukan untuk membiayai proses perubahan yang merupakan kemajuan dan perbaikan menuju ke arah yang baik menurut Pratiwi (2010). Menurut Kusumawati (2010) PAD bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Pendapatan per kapita bisa dikatakan sebagai pendapatan rata-rata penduduk suatu daerah tertentu.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti akan melakukan penelitian dengan judul "**Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Perkapita (Studi empiris pada Kabupaten/Kota Se DIY)**". Penelitian ini replikasi dari Harianto dan Adi (2007). Penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian sebelumnya. *Perbedaan data* dan populasi penelitian adalah Laporan Realisasi APBD tahun 2008-2013 pada Kabupaten/Kota Se DIY. Penelitian ini juga menambah variabel Dana Alokasi Khusus dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran.

#### **B. Batasan Penelitian**

Batasan penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Sampel yang digunakan hanya kabupaten
2. Tahun yang digunakan

menyatakan bahwa terdapat dua komponen penerimaan daerah yang berpengaruh positif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi regional. Kedua komponen tersebut adalah PAD dan Bagian Sumbangan dan Bantuan.

Menurut Prasetyo (2010) menyatakan bahwa DAU merupakan sumber pendapatan penting bagi daerah dalam memenuhi belanjanya. DAK sendiri menurut Permana (2010) menyatakan bahwa DAK adalah dana yang sangat berhubungan dengan alokasi anggaran pengeluaran daerah dalam memenuhi belanja khusus suatu daerah. SILPA tahun sebelumnya yang merupakan penerimaan pembiayaan digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil dari pada realisasi belanja, hal tersebut dikemukakan oleh Kusnandar dan Siswantoro (2012). Belanja modal merupakan pengeluaran yang ditujukan untuk membiayai proses perubahan yang merupakan kemajuan dan perbaikan menuju ke arah yang baik menurut Pratiwi (2010). Menurut Kusumawati (2010) PAD bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Pendapatan per kapita bisa dikatakan sebagai pendapatan rata-rata penduduk suatu daerah tertentu.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Perkapita (Studi empiris pada Kabupaten/Kota Se DIY)”**. Penelitian ini replikasi dari Harianto dan Adi (2007). Penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian sebelumnya. Perbedaan data dan populasi penelitian adalah Laporan Realisasi APBD tahun 2008-2013 pada Kabupaten/Kota Se DIY. Penelitian ini juga menambah variabel Dana Alokasi Khusus dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran.

## **B. Batasan Penelitian**

Batasan penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Sampel yang digunakan hanya kabupaten / kota se DIY.
2. Tahun yang digunakan periode 2007-2013 berjangka 7 tahun.

### **C. Rumusan Masalah**

Penelitian masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap Belanja Modal?
2. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap Belanja Modal?
3. Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh positif terhadap Belanja Modal ?
4. Apakah Belanja Modal berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah?
5. Apakah Belanja Modal berpengaruh positif terhadap Pendapatan Per Kapita?
6. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Pendapatan Per Kapita?

### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap Belanja Modal.
2. Untuk mengetahui apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap Belanja Modal.
3. Untuk mengetahui apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh positif terhadap Belanja Modal.
4. Untuk mengetahui apakah Belanja Modal berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah.
5. Untuk mengetahui apakah Belanja Modal berpengaruh positif terhadap Pendapatan Per Kapita.
6. Untuk mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Pendapatan Per Kapita.

### **E. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat yaitu:

1. Teoritis
  - a. Memberikan kontribusi literatur untuk penelitian selanjutnya.
  - b. Dapat menambah wawasan pengetahuan tentang DAU, DAK, SILPA, Belanja Modal, PAD dan Pendapatan per Kapita.
  
2. Praktis

Memberikan kontribusi bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengambil keputusan dan menentukan berbagai kebijakan yang akan diambil dalam perencanaan anggaran.