

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi yang digulirkan pada tahun 1998 yang lalu, membawa perubahan dalam kehidupan politik nasional dan di daerah. Menurut Bastian (2001) dalam Sulistyawan (2007), tema pokok dari reformasi tersebut adalah mewujudkan masyarakat madani, terciptanya *good governance* dan mengembangkan model pembangunan yang berkeadilan. Salah satu agenda reformasi tersebut adalah adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah. Hal ini perlu diadakan karena adanya pertimbangan bahwa perkembangan kondisi di dalam dan di luar negeri. Kondisi di dalam negeri mengindikasikan bahwa rakyat menghendaki keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi), sedangkan di luar negeri menunjukkan globalisasi yang menuntut daya saing tiap negara, termasuk pemerintah daerahnya. Daya saing pemerintah daerah ini diharapkan akan tercapai melalui peningkatan kemandirian pemerintahan daerah (Halim, 2002 dalam Sulistyawan, 2007). Untuk meningkatkan kemandirian pemerintahan daerah, pemerintah telah menerapkan otonomi daerah.

Otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia hingga saat ini merupakan wujud dari diberlakukannya desentralisasi. Otonomi daerah ini selaras dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan

Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (UU No. 32 Tahun 2004). Inti hakekat otonomi adalah adanya kewenangan daerah, bukan pendelegasian (Saragih, 2003 dalam Hadi, 2006). Otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas untuk mengatur dirinya tanpa ada campur tangan pemerintah pusat.

Hingga saat ini otonomi daerah memang sudah berjalan di tiap kabupaten dan kota di Indonesia. Realitasnya menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum dapat sepenuhnya lepas dari pemerintah pusat di dalam mengatur rumah tangga daerah. Hal ini tidak hanya terlihat dalam konteks kerangka hubungan politis dan wewenang daerah, namun juga terlihat dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Simanjuntak, 2001 dalam Ndadari dan Priyo, 2008).

Implikasi langsung atas implementasi otonomi daerah adalah kebutuhan dana yang cukup besar. Sumber dana utama pemerintah daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD merupakan pendapatan daerah yang berasal dari potensi keuangan lokal seperti pemungutan pajak daerah dan retribusi. PAD merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah. PAD juga merupakan usaha daerah guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah tingkat atas (subsidi). Namun

kenyataannya, penerimaan daerah yang berasal dari PAD proporsinya masih terlalu kecil dibandingkan penerimaan daerah yang lain, seperti DAU. Kuncoro (2007) menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20%. Kenyataan ini tidak sejalan dengan tujuan otonomi daerah yaitu memandirikan daerah dengan potensi-potensi yang dimilikinya. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian Setiaji dan Priyo (2007) yang membuktikan bahwa setelah diberlakukannya desentralisasi di Indonesia, peran PAD untuk mendanai belanja daerah mengalami penurunan yang signifikan.

PAD dipakai untuk membiayai belanja modal dan pembangunan. Belanja modal merupakan penggunaan dana oleh pemerintah daerah untuk membiayai sektor-sektor produktif seperti pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan dan transportasi (Harianto dan Priyo, 2007). Daerah-daerah yang kapasitas fiskalnya rendah, cenderung mengalami tekanan fiskal yang kuat. Rendahnya kapasitas ini mengindikasikan tingkat kemandirian daerah yang rendah. Daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya dengan memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor produktif.

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi

(kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002). Kestinambungan pembangunan daerah relatif lebih terjamin ketika publik memberikan tingkat dukungan yang tinggi.

Perubahan alokasi belanja ini juga ditujukan untuk pembangunan berbagai fasilitas modal. Pemerintah perlu memfasilitasi berbagai aktivitas peningkatan perekonomian, salah satunya dengan membuka kesempatan berinvestasi. Pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan dilakukan untuk meningkatkan daya tarik investasi ini. Wong (2004) dalam Hadi (2006) menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Dengan kata lain, pembangunan berbagai fasilitas ini akan berujung pada peningkatan kemandirian daerah yaitu pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Namun, dalam beberapa tahun berjalan sumber pembiayaan daerah tidak hanya berasal dari PAD saja. Pemerintah daerah juga mendapatkan bantuan transfer dana dari pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan. Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pemberian dana perimbangan ditujukan untuk mengurangi adanya disparitas fiskal vertikal (antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah), dan juga untuk membantu daerah dalam membiayai kewenangannya.

DAU merupakan sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap daerah otonom (provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan (www.wikipedia.org/wiki/Dana_Alokasi_Umum).

Permasalahan yang terjadi saat ini adalah pemerintah daerah terlalu menggantungkan alokasi DAU untuk membiayai belanja modal dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah. Di saat alokasi DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah akan berusaha agar periode berikutnya DAU yang diperoleh tetap. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD (Hadi, 2006). Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat ini. Kuncoro (2007) dalam Ndadari dan Priyo (2008) juga menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20%. Namun demikian, dalam jangka panjang, ketergantungan semacam ini harus menjadi semakin kecil. Dana perimbangan lainnya yaitu DAK. DAK merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Penelitian yang dilakukan oleh Sulistyawan (2007) dengan judul Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten/kota di Sumatera, menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja pemerintah daerah.

Penelitian lainnya dilakukan oleh Darwanto dan Yulia (2007) yang berjudul Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana

Alokasi Umum terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel PAD memiliki korelasi positif dan signifikan terhadap belanja modal dan variabel DAU memiliki korelasi positif yang signifikan terhadap belanja modal, serta PAD dan DAU berpengaruh positif terhadap belanja modal dalam APBD.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Maemunah (2006) yang berjudul *Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa besarnya nilai DAU dan PAD mempengaruhi besarnya nilai belanja daerah, dan telah terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah.

Penelitian lainnya dilakukan oleh Ndadari dan Priyo (2008) yang berjudul Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah terhadap Transfer Pemerintah Pusat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa transfer pemerintah pusat berpengaruh terhadap besarnya pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten atau kota. Pada saat pemerintah daerah menerima transfer dari pemerintah pusat dana itu digunakan tanpa adanya upaya untuk meningkatkan PAD tiap-tiap daerah.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa penerimaan pemerintah daerah hendaknya digunakan untuk membiayai program-program layanan publik sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Kenyataannya, selama ini pemerintah daerah menggunakan dana transfer dari pemerintah pusat untuk kegiatan belanja rutin yang relatif kurang produktif. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, peneliti tertarik untuk

mengambil judul tentang “PENGARUH PERTUMBUHAN EKONOMI, DANA ALOKASI UMUM (DAU), DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) TERHADAP BELANJA MODAL DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH: Kasus pada Kabupaten/Kota Di Jawa

B. Batasan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah, maka dalam penelitian ini penulis membatasi masalah pada pengaruh antara pertumbuhan ekonomi, DAU, DAK terhadap belanja modal dan PAD kabupaten/kota di Jawa mulai tahun 2004-2006.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka pokok permasalahan akan dirumuskan dalam bentuk pertanyaan yaitu sebagai berikut :

1. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap belanja modal?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap belanja modal?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap belanja modal?
4. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah?
5. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Pendapatan Asli

6. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah?
7. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah, maka tujuan dari penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap belanja modal.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap belanja modal.
4. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah.
5. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah.
6. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah.
7. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh belanja modal terhadap

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah sebagai sarana penerapan teori yang di dapat dari Perguruan Tinggi ke dalam praktek untuk mengetahui hubungan antara pertumbuhan ekonomi, dana perimbangan, belanja modal dan Pendapatan Asli Daerah.

2. Manfaat Praktik

Manfaat praktik dari penelitian ini adalah sebagai bahan informasi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sehingga dapat dilihat seberapa besar kemampuan daerah dalam menghasilkan Pendapatan Asli Daerah