

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹ Adapun yang mendorong diberlakukannya otonomi daerah adalah dikarenakan tidak meratanya pembangunan yang berjalan selama ini sehingga menyebabkan ketimpangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu campur tangan pemerintah pusat di masa lalu menyebabkan daerah mengalami stagnasi kreativitas dan terhambatnya pengembangan potensi yang dimiliki daerah, sehingga proses pembangunan dan kehidupan berdemokrasi di daerah tidak berjalan lancar.

¹ Akhmad Imam Amrozi, Wahidahwati, Ikhsan Budi Riharjo, pengaruh dana alokasi umum (dau) dan pendapatan asli daerah (pad) terhadap alokasi belanja pemerintah daerah, *Jurnal Ilmu & Riset Akuntansi*: Volume. 2 No. 9 STIESIA Surabaya, (2013).

Pada tanggal 1 Januari 2001 otonomi daerah telah resmi diberlakukan di Indonesia. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Seiring dengan diterapkannya otonomi daerah mengakibatkan ketidakstabilan kesiapan pemerintah Kabupaten/Kota utamanya dalam hal keuangannya karena kinerja keuangan menjadi tolak ukur kesiapan pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini memang menjadi konsekuensi logis otonomi daerah yakni pemerintah daerah harus lebih mandiri dari segala hal termasuk dari segi keuangan. Adapun kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Otonomi

Daerah diharapkan mampu mengurangi ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat.

Landasan yuridis yang mengatur tentang pelaksanaan otonomi daerah adalah UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal.² dan kini seiring dengan semakin berkembangnya otonomi daerah, Undang-undang tersebut telah diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pemerintah Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.³

Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah, pemerintah pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK),

² UU No. 22 Tahun 1999 *tentang Pemerintah daerah*

³ UU No. 33 Tahun 2004 *tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*

dan bagian dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam.⁴

Pemerintah dalam perkembangannya memberikan dana perimbangan untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar. Salah satu komponen dana perimbangan tersebut adalah Dana Alokasi Umum (DAU). Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi.

Selain dari dana perimbangan tersebut, Pemerintah daerah juga mempunyai sumber pendanaan sendiri sebagaimana dalam pasal 157 Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dijelaskan, sumber pendapatan daerah terdiri atas, pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

⁴ Munawar Ismail, Dwi Budi Santosa, Ahmad Erani Yustika, *Sistem Ekonomi Indonesia*, (Malang: Erlangga, 2014), 153

Dalam penggunaan semua dana perimbangan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Namun pemerintah daerah harus menggunakan transfer dari pemerintah pusat dalam bentuk Dana Perimbangan tersebut secara efektif dan efisien dalam rangka meningkatkan standar pelayanan publik minimum serta disajikan secara transparan dan akuntabel. Akan tetapi pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat seringkali dijadikan sumber dana utama oleh pemerintah daerah untuk membiayai operasi utama sehari-hari, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan diperhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh negeri⁵

Pendapatan Asli Daerah di setiap daerah berbeda-beda hal ini dikarenakan Pendapatan Asli Daerah

⁵ Simanjuntak, “ Analisis Varian pendapatan asli daerah dalam laporan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota di Indonesia, (*Skripsi, “Universitas Gadjah Mada” Yogyakarta : 2002*)

merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Sehingga daerah yang memiliki kekayaan alam yang melimpah dan maju dibidang industri serta perdagangan cenderung memiliki Pendapatan Asli Daerah yang lebih tinggi dibanding daerah lainnya. Hal tersebut mengakibatkan munculnya kesenjangan dikarenakan adanya daerah dengan Pendapatan Asli Daerah tinggi dan daerah dengan Pendapatan Asli Daerah rendah. Kecenderungan ini membuat banyak terjadi ketimpangan antara daerah di Indonesia.⁶

Belanja daerah merupakan pengalokasian dana yang harus dilakukan secara efektif dan efisien, dimana belanja daerah dapat menjadi tolak ukur keberhasilan pelaksanaan kewenangan daerah. Apalagi dengan adanya otonomi daerah pemerintah dituntut untuk mengelola keuangan daerah secara baik dan efektif. Perwujudan peningkatan pelayanan

⁶ Nila Aprila dan Redo Arian Saputra, Pengaruh *Flypaper Effect*, Dana Alokasi Umum, Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Indonesia, dalam *Jurnal Akuntansi* Vol. 3 No. 2 (2013)

terhadap masyarakat dapat diwujudkan melalui Belanja Daerah (BD). Tinggi rendahnya belanja daerah menunjukkan seberapa besar pemerintah daerah mampu meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat yang pada akhirnya akan menentukan tingkat kesejahteraan daerah tersebut. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

APBD adalah rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan menunjukkan adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal dan biaya yang merupakan target maksimal untuk suatu periode anggaran⁷. APBD merupakan alat utama pemerintah untuk menyejahterakan rakyatnya sekaligus alat pemerintah untuk mengelola perekonomian daerah.⁸

⁷ Abdul Halim, "Akuntansi Sektor Publik : Akuntansi Keuangan Daerah," Edisi Tiga, (Jakarta : Salemba Empat, 2009), 24

⁸ Abdul Halim, "Manajemen Keuangan Sektor Publik : Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah," (Jakarta : Salemba Empat, 2014), 168

Berikut ini data dalam Laporan Realisasi APBD dapat dilihat dari belanja daerah kabupaten pandeglang yang diteliti.

Tabel 1.1

Data pertumbuhan Belanja Daerah Tahun 2007-2016

Pada Kabupaten Pandeglang (juta rupiah)

| Tahun | Jumlah Belanja Daerah |
|-------|-----------------------|
| 2010 | 932. 929, 19 |
| 2011 | 1. 177. 381, 26 |
| 2012 | 1. 266. 816, 38 |
| 2013 | 1. 530. 136, 05 |
| 2014 | 1. 640. 017, 30 |
| 2015 | 2. 000. 387, 65 |
| 2016 | 2. 215. 865, 37 |

Dari tabel 1.1 diatas terlihat bahwa belanja daerah pada kabupaten pandeglang selalu mengalami kenaikan jumlah belanja setiap tahunnya. Hal tersebut menegaskan bahwa pemerintah daerah kabupaten pandeglang harus mampu menggali pendapatan asli daerah lebih banyak lagi, tujuannya agar mampu mencukupi belanja daerah sehingga tidak bergantung pada dana alokasi umum dari pemerintah pusat.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang telah dilaksanakan oleh Kesit Bambang Prakosa (2004) Dalam Penelitiannya yang berjudul “Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah (Studi Empirik di Wilayah Propinsi Jawa Tengah dan DIY)” Menyatakan bahwa semakin besar dana alokasi umum yang diterima oleh daerah dari pemerintah pusat dan pendapatan asli daerah yang didapatkan menentukan besarnya alokasi belanja daerah. Hal ini menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah.

Dan penelitian yang dilakukan oleh Mutiara Maimunah (2006) dengan judul “*flypaper effect* Pada Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera”. Penelitian ini membuktikan bahwa besarnya belanja daerah dipengaruhi jumlah dana alokasi umum yang diterima dari pemerintah pusat. dari penelitian tersebut

menunjukkan bahwa dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah berpengaruh secara signifikan terhadap belanja daerah.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu data dan sampel penelitian tidak sama dengan penelitian sebelumnya karena sampel yang digunakan pada penelitian ini adalah Kabupaten Pandeglang dan periode yang digunakan adalah tahun 2010–2016, sehingga skripsi ini berjudul :

“ Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah Kabupaten Pandeglang “

B. Rumusan Masalah :

Berdasarkan uraian latar belakang diatas tersebut, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah?

2. Seberapa besar pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah?

C. Pembatasan Masalah :

Pembatasan masalah ini bertujuan agar dalam penelitian terfokus pada pokok permasalahan yang ada beserta pembahasannya, sehingga diharapkan penelitian tidak melebar dan menyimpang dari sarasannya, maka penelitian ini dibatasi pada Dana Alokasi Umum (DAU), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Belanja Daerah pada Kabupaten Pandeglang tahun 2010-2016.

D. Tujuan penelitian :

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah?

2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara bersamaan terhadap Belanja Daerah?

E. Manfaat Penelitian :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat :

1. Bagi Penulis sendiri

Melalui penelitian ini penulis mendapatkan pengetahuan yang berharga mengenai dunia pemerintahan daerah khususnya yang berkaitan dengan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta Belanja Pemerintah Daerah.

2. Bagi Pemerintahan Daerah

Bagi pemerintahan Daerah, penelitian ini akan membuka wawasan baru berkenaan dengan pengaruh jumlah DAU dan PAD terhadap Belanja Pemerintah Daerah, sehingga dapat digunakan sebagai masukan untuk mendukung pembuatan keputusan atau kebijakan .

3. Bagi Pembaca/ Pihak lain

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan yang nantinya dapat dimanfaatkan oleh mahasiswa pada khususnya sebagai bahan tambahan dalam penelitian sejenis

F. Kerangka Pemikiran :

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, maka kerangka pemikiran penelitian ini adalah sebagai berikut :

APBD pada hakekatnya mencerminkan bagaimana pemerintah daerah mengelola keuangan daerahnya. APBD terdiri atas pendapatan belanja dan pembiayaan, adapun sumber-sumber pokok keuangan daerah berupa dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi hasil (DBH), dan pendapatan lain yang sah.

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan

desentralisasi. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang pengalokasiannya menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan (UU 32/2004).

Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh dari hasil daerah yang terdiri dari pajak daerah, hasil retribusi daerah, dan hasil dari pengelolaan kekayaan yang sah, sebagaimana telah tercantum dalam undang-undang.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.⁹ PAD memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan aktivitas pemerintah dan program-program pembangunan. Pemerintah

⁹ Abdul Halim, Syam Kusufi, *Akuntansi Sektor Publik* (Salemba Empat, 2012), 305

mempunyai kewajiban untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat serta menjaga dan memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.

Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun bersangkutan yang mengurangi kekayaan pemerintah daerah. selain itu belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran. Dalam struktur anggaran daerah dengan pendekatan kinerja, pengeluaran daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, kelompok dan jenis belanja. Selama ini alokasi belanja daerah dipenuhi melalui penerimaan dalam APBD. Dalam pasal 155 ayat 1 No 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa “ penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari beban anggaran pendapatan dan belanja daerah”. Sumber-sumber pokok keuangan tersebut dari PAD dan dana perimbangan yang terdiri dari DAU,DAK dan DBH.

Dengan adanya otonomi daerah memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengelola keuangannya

secara mandiri karena disadari bahwa yang memahami kondisi dan persoalan suatu daerah adalah (pemerintah) daerah tersebut.¹⁰ pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber penerimaan daerah, maka akan semakin besar juga kemampuan daerah untuk menutupi alokasi belanja daerahnya, sehingga pemerintah daerah tidak bsergantung kepada transfer pemerintah pusat.

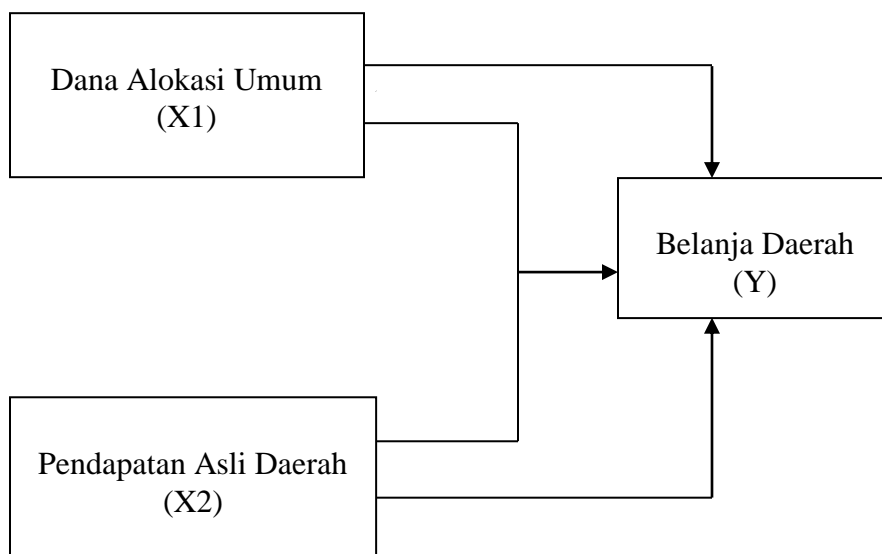
Gambaran dari kemampuan keuangan pemerintah daerah yang semakin kuat, ditentukan dari seberapa besar penerimaan pemerintah daerah yang bersumber dari daerah itu sendiri. Dana perimbangan dari pemerintah pusat seharusnya tidak dijadikan dana utama untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembiayaan pembangunan. Tujuannya untuk meminimalkan ketergantungan pada dana perimbangan dalam rangka

¹⁰ Abdul halim, “*Analisis Investasi Belanja Modal Sektor Publik-Pemerintah Daerah*”, seri bunga rampai “*menejemen keuangan daerah*”, (Yogyakarta : UPP STIM YKPN, 2008), 4

mewujudkan kemandirian daerah. Sehingga dana perimbangan dari pemerintah pusat tidak dijadikan dana utama untuk mendukung.

Dengan begitu maka secara langsung terdapat pengaruh antara dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah. Adapun kerangka pemikiran yang digambarkan dalam model diagram, yaitu sebagai berikut :

Gambar 1.1



Keterangan :

1. Variabel Dependen, adalah variabel yang dipengaruhi oleh variabel lain. Variabel dependen dalam penelitian ini adalah Belanja Daerah (Y).
2. Variabel Independen, adalah variabel yang mempengaruhi variabel lain, dimana variabel yang mempengaruhi dalam penelitian ini adalah Dana Alokasi Umum (X_1) dan Pendapatan Asli Daerah (X_2).

Dari kerangka pemikiran diatas dapat dijelaskan bahwa dana alokasi umum yang berasal dari pemerintah pusat sebagai dana perimbangan akan mempengaruhi belanja daerah selain itu juga pendapatan asli daerah yang merupakan sumber pendapatan yang berasal dari daerah sendiri akan mempengaruhi belanja daerah. Dengan demikian semakin besar dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah akan mampu membiayai belanja daerah.

G. Sistematika Penulisan

Agar lebih tersusun dan terarah dalam pembahasan skripsi ini, maka disusun sistematika penulisan yang terdiri dari 5 bab dengan rincian sebagai berikut :

Bab ke-satu Pendahuluan yang menjelaskan tentang Latar Belakang Masalah, Pembatasan Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran dan Sistematika Penulisan.

Bab ke-dua Landasan Teori yang menjelaskan tentang Kajian Teoritis mengenai Paparan Teori, Hubungan antar Variabel dan Hipotesis.

Bab ke-tiga Metodologi Penelitian yang menjelaskan tentang Waktu Penelitian, Populasi Sampel, Jenis Metode Penelitian, Variabel Penelitian, Teknik Pengumpulan Data dan Teknik Analisis Data.

Bab ke-empat Pembahasan yang menjelaskan tentang Penelitian, Analisis Data Hasil Penelitian dengan menggunakan program spss versi 14.0

Bab ke-lima yang menjelaskan tentang Kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan dan berdasarkan kesimpulan tersebut akan diberikan saran.