

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Reformasi dapat membawa perubahan yang signifikan terhadap pola kehidupan sosial, politik dan ekonomi di Indonesia. Dengan adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah diharapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Tata kelola pemerintahan yang baik ditandai dengan adanya transparansi dan akuntabilitas. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi (Mardiasmo, 2005). Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan. Sesuai dengan teori *agency*, akuntabilitas publik (Mardiasmo, 2005) adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang mana tidak bisa lepas dari prinsip otonomi daerah. Otonomi daerah yaitu hasil dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi. Kebijakan desentralisasi digunakan untuk mewujudkan kemandirian daerah. Desentralisasi fiskal dapat memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan guna pembiayaan bangunan dan juga dapat menimbulkan permasalahan, seperti penggunaan uang yang ditransfer ke daerah tidak produktif. Pemerintah daerah masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi

masyarakat (UU No.32 tahun 2004). Inti hakekat otonomi adalah adanya kewenangan daerah, bukan pendelegasian daerah (Saragih, 2003). Kebijakan pelaksanaan desentralisasi fiskal dilakukan pada saat kurang tepat mengingat hampir seluruh daerah sedang berupaya untuk melepaskan diri dari krisis ekonomi yang dimulai pertengahan 1997 (Saragih, 2003). Otonomi daerah yang diberikan kepada daerah merupakan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab (Soekarwo, 2003).

Pengontrolan dalam penggunaan dana publik wajib dilakukan. Seperti, pada sektor swasta untuk melakukan pengontrolan tersebut adalah dengan cara penyusunan anggaran salah satunya. Pada sektor publik anggaran yang disusun bernama Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (disingkat APBN untuk pemerintah pusat) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (disingkat APBD untuk pemerintah daerah).

Dalam APBD pendapatan yang diperoleh daerah digunakan untuk membiayai belanja daerah. Pendapatan dibagi menjadi dua kelompok, yaitu pendapatan yang diperoleh dari usaha mandiri daerah (Pendapatan Asli Daerah) dan transfer dari pusat yang disebut dana perimbangan (terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan, Dana Alokasi Khusus).

Dalam UU No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk melaksanakan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan bagian dari Dana Bagi Hasil (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Disamping dana perimbangan tersebut, Pemerintah daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri, yaitu Pendapat Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-

lain pendapatan. Kebijakan penggunaan dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Seharusnya dana transfer dari pemerintah pusat diharapkan dapat digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diharapkan dapat membawa perubahan pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintah daerah.

Menurut Undang-Undang No.104 Tahun 2000 tentang dana perimbangan dinyatakan bahwa pembagian DAU kepada seluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia yang berdasarkan bobot dari masing-masing daerah, yang ditetapkan berdasarkan kebutuhan wilayah otonomi daerah potensi ekonomi daerah.

DAU adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang sering disebut dengan dana subsidi. Dana ini merupakan dana yang dikumpulkan dari berbagai hasil penerimaan PBB dan bea perolehan atas bumi dan bangunan.

DAK adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan khusus berupa kegiatan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional yang bertujuan untuk mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. Pemanfaatan DAK digunakan untuk kegiatan investasi pembangunan, peningkatan, pengadaan, perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan publik dengan umur ekonomis panjang.

PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain

pendapatan asli daerah yang sah yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai mewujudkan asas desentralisasi (UU No.33 Tahun 2004). Namun, pada kenyataannya salah satu sumber biaya pembangunan daerah belum cukup memberikan sumbangan untuk pertumbuhan daerah, sehingga pemerintah daerah harus bisa menggali dan meningkatkan pendapatan daerah dengan mengoptimalkan potensi, kreatifitas dan kemampuan daerah. Tujuannya yaitu agar pemerintah tidak bergantung dengan dana dari pemerintah pusat dan dapat membiayai usaha dan pembangunan daerah secara mandiri.

Dalam upaya peningkatan pembangunan daerah, membutuhkan alokasi dana dari pemerintah daerah yang cukup besar yang tercermin pada pos belanja yang terdiri dari belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja pemerintah daerah yang oleh pemerintah daerah dilaporkan dalam APBD merupakan kegiatan rutin pengeluaran kas daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan dalam pemerintahan. Semakin tinggi pengeluaran pemerintah maka dibutuhkan dana yang besar pula agar belanja untuk kebutuhan pemerintah daerah dapat terpenuhi. Semakin meningkatnya belanja pemerintah, maka diharapkan pelayanan terhadap masyarakat menjadi lebih baik. Belanja Daerah merupakan pengalokasian dana yang harus dilakukan secara efektif dan efisien. Di mana belanja daerah dapat menjadi tolak ukur keberhasilan pelaksanaan kewenangan daerah. Fenomena umum yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintah daerah di bidang keuangan daerah yaitu relatif kecilnya kontribusi PAD didalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Kriteria yang penting untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur serta rumah tangganya adalah melihat posisi keuangannya (Rahmawati, 2010). Posisi keuangan daerah dapat dilihat dari APBD yang merupakan perencanaan keuangan daerah dan menentukan besarnya penerimaan serta pengeluaran daerah untuk membiayai semua kegiatan pembangunan dalam setiap tahun anggaran.

Semakin besar pendapatan asli daerah akan membuat belanja daerah juga meningkat dan akan lebih banyak pengeluaran untuk kesejahteraan masyarakat (Adriani dan Yasa, 2015). Sejalan dengan hal tersebut menurut Sasana (2011) menyatakan bahwa, “Semakin besar kemampuan daerah dalam mengumpulkan pendapatan asli daerah akan semakin longgar alokasi belanja daerah, sehingga terdapat hubungan yang positif antara pendapatan asli daerah dengan belanja daerah.

Untuk tahun 2006 sampai tahun 2017 realisasi belanja daerah Kabupaten Solok Selatan mengalami fluktuasi. Pada tahun 2006 belanja daerah terus meningkat sampai tahun 2010 sebesar Rp.537.104.294.497. Kemudian pada tahun 2011 belanja daerah turun menjadi Rp.396.294.925.853. Dan kembali meningkat pada tahun 2012 sampai tahun 2017 menjadi Rp. 815.074.658.120. Dari besaran realisasi belanja daerah tersebut diharapkan pembangunan di Kabupaten Solok Selatan sudah semakin berkembang dan masyarakatnya semakin sejahtera.

Dalam merealisasikan pengeluaran (belanja) daerah, pemerintah sangat tergantung pada besaran pendapatan (penerimaan) daerah yang diperoleh selama periode tertentu. Untuk mendorong pertumbuhan dan pembangunan ekonomi pada suatu daerah perlu upaya-upaya dari pemerintah daerah untuk meningkatkan sumber penerimaan yang berasal dari daerah sendiri melalui Pendapatan Asli Daerah.

Perkembangan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Solok Selatan dari tahun 2006 sampai tahun 2017 mengalami fluktuasi. Di mana pada tahun 2006 sampai tahun 2008 PAD terus meningkat sebesar Rp.12.008.338.900. Namun, pada tahun 2009 sampai tahun 2010 PAD turun drastis menjadi Rp.7.360.806.893. Kemudian padatahun 2011 sampai tahun 2017 PAD naik kembali menjadi Rp.75.505.887.737.

Selanjutnya perkembangan Dana Alokasi Umum (DAU) Kabupaten Solok Selatan dari tahun 2006 sampai tahun 2016 mengalami peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 2006 DAU yang diterima Kabupaten Solok Selatan adalah sebesar Rp.169.952.000.000 dan pada tahun 2016 meningkat menjadi Rp.488.990.271.000. Namun, pada tahun 2017 DAU mengalami penurunan menjadi Rp. 480.406.179.000. Semakin besar DAU yang di peroleh daerah semakin tinggi tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam memenuhi belanja daerahnya. Artinya, Kabupaten Solok Selatan memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat dalam memenuhi belanja daerahnya. Diharapkan dengan adanya DAU akan mendorong aktivitas ekonomi di daerah dan pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Selanjutnya perkembangan Dana Alokasi Khusus (DAK) Kabupaten Solok Selatan dari tahun 2006 sampai tahun 2017 mengalami fluktuasi atau naik turun. Dimana penurunan Dana Alokasi Khusus yang paling drastis yaitu pada tahun 2010 turun sebesar 50% dari Rp.54.426.201.000 menjadi Rp.28.514.800.000. Kemudian pada tahun 2011 sampai tahun 2017 DAK terus mengalami fluktuasi. Pada tahun 2017 DAK naik menjadi Rp.146.846.570.891. Meningkatnya Dana Alokasi Khusus

yang diterima dapat mengurangi terjadinya kesenjangan pelayanan publik dan dapat membantu menanggulangi kemiskinan di Kabupaten Solok Selatan.

Kendala utama yang dihadapi pemerintah daerah Kabupaten Solok Selatan adalah minimnya pendapatan yang bersumber dari pendapatan asli daerah. Sehingga kemampuan daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan perekonomian daerah dapat dikatakan masih sangat terbatas, mengingat peranan pendapatan asli daerah yang masih rendah dalam penerimaan APBD.

Berdasarkan realisasi belanja daerah tahun 2017 di Kabupaten Solok Selatan jumlah belanja tidak langsung sebesar Rp.379.598.281.140 dan jumlah dana yang dialokasikan untuk belanja pegawai adalah sebesar Rp. 284.268.656.880. Artinya, jumlah belanja tidak langsung dialokasikan untuk belanja pegawai lebih dari 50%. Di mana alokasi dana yang seharusnya dimaksimalkan untuk pelayanan dasar masyarakat banyak dipakai untuk membiayai belanja pegawai. Sehingga dapat mengurangi alokasi anggaran untuk pelayanan publik dan dapat memperlambat pertumbuhan ekonomi.

Pada umumnya belanja daerah selalu memiliki kecenderungan untuk selalu naik. Alasan kenaikan belanja daerah dikaitkan dengan penyesuaian perubahan terhadap kurs rupiah, inflasi, penyesuaian faktor makro ekonomi dan perubahan cakupan layanan. Pemerintah daerah harus bisa mengendalikan belanja daerah dengan melakukan efisiensi belanja dan penghematan anggaran. Belanja yang dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Solok Selatan diharapkan lebih banyak digunakan untuk kepentingan masyarakat daerah. Misalnya digunakan untuk pembangunan daerah.

Hampir semua provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia memiliki masalah ketimpangan fiskal. Salah satunya Kabupaten Solok Selatan yang memiliki masalah ketimpangan fiskal dalam sumber pendanaan dari Pendapatan Asli Daerah. Artinya, daerah tidak mampu mencukupkan belanja dan pembiayaan daerah melalui sumber pendanaan asli daerah secara murni. Sehingga tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat cukup tinggi.

Peneliti sebelumnya Abdullah dan Halim (2003) melakukan penelitian untuk mengetahui pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa/Bali. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa secara terpisah DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Secara bersamaan DAU dan PAD juga berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah.

Berdasarkan fenomena-fenomena diatas, dapat disimpulkan bahwa baik fenomena secara umum atau fenomena secara khusus berdasarkan data olah yang menunjukkan bahwa secara umum kinerja instansi pemerintah secara keseluruhan di Kabupaten Solok Selatan belum maksimal dan secara khusus tingkat efektifitas pendapatan asli daerah dan efisiensi belanja daerah pemerintah Kabupaten Solok Selatan perlu ditingkatkan lagi. Berdasarkan latar belakang dan fenomena-fenomena diatas, maka peneliti tertarik untuk menulis skripsi yang berjudul “*Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Daerah Kabupaten Solok Selatan Tahun 2005 sampai 2017*”.



## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan fenomena penelitian ini, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana perkembangan Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Belanja Daerah Kabupaten Solok Selatan pada periode 2006-2017?
2. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Kabupaten Solok Selatan?
3. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah Kabupaten Solok Selatan?
4. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah Kabupaten Solok Selatan?
5. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah Kabupaten Solok Selatan?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memperoleh bukti empiris tentang hal-hal berikut ini:

1. Perkembangan Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Belanja Daerah.
2. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah.
3. Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah.
4. Pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah.
5. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap belanja daerah.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1. Bagi Praktisi**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi pada pemerintah daerah dalam melakukan pengendalian atas transfer dana yang dilakukan lewat Dana Alokasi Umum dan dapat mengoptimalkan PAD nya sehingga bisa membuat Kabupaten Solok Selatan lebih maju.

### **2. Bagi Akademisi**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bidang ekonomi dan dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya dalam ruang lingkup yang sama.