

**PENGARUH TINGKAT KEMANDIRIAN DALAM MEMENUHI
KEBUTUHAN FISKAL DAERAH, TINGKAT KEMANDIRIAN
DALAM MENGELOLA POTENSI DAERAH DAN SILPA
TERHADAP TINGKAT KINERJA PELAYANAN PUBLIK
(Studi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Tahun
2006-2012)**



SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1)
pada Program Sarjana Fakultas Ekonomika dan Bisnis
Universitas Diponegoro

Disusun oleh :

ROFIQOH KARTIKASARI

NIM. 12030110120099

**FAKULTAS EKONOMIKA DAN BISNIS
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2014

PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama Penyusun : Rofiqoh Kartikasari
Nomor Induk Mahasiswa : 12030110120099
Fakultas/Jurusan : Ekonomika dan Bisnis/Akuntansi
Judul Skripsi : **PENGARUH TINGKAT KEMANDIRIAN
DALAM MEMENUHI KEBUTUHAN FISKAL
DAERAH, TINGKAT KEMANDIRIAN DALAM
MENGELOLA POTENSI DAERAH DAN SILPA
TERHADAP TINGKAT KINERJA PELAYANAN
PUBLIK DAERAH (Studi Empiris Pemerintah
Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah
Tahun 2006-2012)**

Dosen Pembimbing : Fuad, SET., M.Si., Ph.D.

Semarang, 6 Maret 2014

Dosen Pembimbing,

(Fuad , SET., M.Si., Ph.D.)

NIP. 19790916200812

PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN

Nama Mahasiswa : Rofiqoh Kartikasari

Nomor Induk Mahasiswa : 12030110120099

Fakultas / Jurusan : Ekonomika dan Bisnis/ Akuntansi

Judul Skripsi : **PENGARUH TINGKAT KEMANDIRIAN
DALAM MEMENUHI KEBUTUHAN
FISKAL DAERAH, TINGKAT
KEMANDIRIAN DALAM MENGELOLA
POTENSI DAERAH DAN SiLPA
TERHADAP TINGKAT KINERJA
PELAYANAN PUBLIK**

Telah dinyatakan lulus ujian pada tanggal 25 Maret 2014

Tim Penguji

1. Fuad, SET., M.Si., Ph.D (.....)
2. Marsono, S.E., M.Adv. Acc (.....)
3. Prof. Dr. H. Imam Ghozali, M.Com.,Akt (.....)

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya Andi Rachmanda menyatakan bahwa skripsi dengan judul **“PENGARUH TINGKAT KEMANDIRIAN DALAM MEMENUHI KEBUTUHAN FISKAL DAERAH, TINGKAT KEMANDIRIAN DALAM MENGELOLA POTENSI DAERAH DAN SILPA TERHADAP TINGKAT KINERJA PELAYANAN PUBLIK DAERAH (Studi Empiris Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2006-2012)”** adalah hasil tulisan saya sendiri. Saya menyatakan bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat atau sebagian tulisan yang saya ambil dengan menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat atau simbol yang menunjukkan gagasan atau pendapat maupun pemikiran yang berasal dari penulis lain, yang seolah-olah menjadi sebagai tulisan saya sendiri, dan/atau tidak terdapat bagian atau keseluruhan tulisan yang saya salin, tiru atau tulisan yang saya ambil dari penulisan orang lain tanpa memberi pengakuan penulis aslinya.

Apabila saya melakukan tindakan yang bertentangan dengan hal tersebut di atas, baik sengaja maupun tidak, dengan ini saya menyatakan menarik skripsi yang saya ajukan sebagai hasil tulisan saya sendiri. Bila kemudian saya terbukti melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah-olah hasil pemikiran saya sendiri, berarti gelar dan ijazah yang telah diberikan oleh universitas batal saya terima.

Semarang, 6 Maret 2014

Yang membuat pernyataan,

(Rofiqoh Kartikasari)

NIM. 12030110120099

ABSTRACT

The aims of this research are to examine the influence of autonomy level to fulfill local fiscal's need, to examine autonomy level to manage local potency and to examine the SiLPA to performances level of local public service. Measurement used to measure autonomy level to fulfill local fiscal's need by this research is proportion between PAD and DAU. While in terms of autonomy level to manage local potency, the measurement used is proportion between PAD and DBH. SiLPA in this research has no measurement since it is directly obtained from penerimaan pembiayaan. Whereas performance level of local public service as a dependent variable is measured by using proportion of capital expenditure and local expenditure.

This research uses secondary data with population of all local governments in Indonesia which report its realizations of APBD in DJPK since 2006 until 2012. Purposive sampling is a method used in order to determine research's sample. Whereas multiple regression is used as an analysis method.

The result shows that autonomy level to fulfill local fiscal's need (TKMKF) and autonomy level to manage local potency negatively (TKMP) affect performance level of local public service (TKPP) and the SiLPA positively affect performance level of public service (TKPP).

Keywords : *performances level of local public service, PAD, DAU, DBH and SiLPA*

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji pengaruh tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah, tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah, dan SiLPA terhadap Tingkat Kinerja Pelayanan Publik Daerah. Ukuran yang digunakan untuk mengukur tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah dalam penelitian ini adalah proporsi antara PAD dan DAU. Untuk tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah ukuran yang digunakan yaitu proporsi antara PAD dan DBH. SiLPA dalam penelitian ini tidak ada ukurannya, karena didapat langsung dari pos penerimaan pembiayaan. Sedangkan tingkat kinerja pelayanan publik daerah sebagai variabel dependen diukur dengan menggunakan proporsi Belanja Modal dan Belanja Daerah.

Penelitian ini menggunakan data sekunder dengan populasi seluruh pemerintah daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia yang melaporkan realisasi APBD di DJPK dari tahun 2006-2012. Metode yang digunakan untuk menentukan sampel penelitian ini dengan menggunakan *purposive sampling*. Metode analisis yang digunakan adalah regresi berganda, sebelum melakukan uji regresi terlebih dahulu dilakukan uji asumsi klasik.

Hasil pengujian hipotesis menunjukkan bahwa tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal (TKMKF) daerah dan tingkat kemandirian dalam mengelola potensi (TKMP) daerah berpengaruh negatif terhadap tingkat kinerja pelayanan publik (TKPP) daerah. Sedangkan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh positif terhadap tingkat kinerja pelayanan publik (TKPP).

Kata Kunci : Tingkat Kinerja Pelayanan Publik, PAD, DAU, DBH, SiLPA

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

**” Bangkitkan semangat dalam diri kita sendiri, berusaha, ikhlas, dan sabar
adalah kunci dari segala keberhasilan”**

“Failure is success if we learn from it”

**“(Yaitu) orang-orang yang beriman dan hati mereka menjadi tenteram dengan
mengingat Allah. Ingatlah, hanya dengan mengingati Allah-lah hati menjadi
tenteram” (QS. Ar-Ra’d :28)**

**“Selalu bersyukur, mau berusaha dan menjaga apa yang kita miliki saat ini
menjadikan hati seseorang bahagia”**

PERSEMBAHAN

This thesis is dedicated to my beloved parents and family

KATA PENGANTAR

Assalamualikum warohmatullahi wabarokatuh

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas berkat, rahmat, karunia dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul “Pengaruh Tingkat Kemandirian Dalam Memenuhi Kebutuhan Fiskal Daerah, Tingkat Kemandirian Dalam Mengelola Potensi Daerah dan SiLPA Terhadap Tingkat Kinerja Pelayanan Publik” dengan baik dan lancar. Skripsi ini disusun dengan tujuan sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk menyelesaikan program sarjana (S1) Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro. Dalam proses penyusunan skripsi ini penulis banyak mengalami hambatan dan kesulitan namun berkat bantuan, bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak sehingga penyusunan skripsi ini dapat terselesaikan. Oleh karena itu perkenankan penulis menyampaikan banyak terima kasih kepada:

1. Allah SWT atas segala limpahan karunia, petunjuk, dan rahmat-Nya yang luar biasa sehingga penulis senantiasa semangat dalam menyelesaikan skripsi sampai akhir
2. Prof. Drs. Mohamad Nasir, M.Si., Akt., Ph.D. selaku Dekan Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro Semarang.

3. Prof. Dr. H. Muchamad Syafruddin, M.Si., Akt., selaku Ketua Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro Semarang.
4. Bapak Fuad, SET., M.Si., Ph.D. selaku dosen pembimbing yang telah bersedia memberikan waktu, bimbingan, dan arahan selama proses penyusunan skripsi sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan lancar.
5. Ibu Aditya Septiani, S.E., M.si., Akt. selaku Dosen Wali yang telah membimbing penulis dari awal hingga akhir studi di Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro Semarang.
6. Seluruh Dosen, karyawan, dan staff Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro Semarang yang telah bersedia melayani dan memberikan pengalaman dari pertama kali penulis menginjakkan kaki di kampus hingga selesai studi.
7. Kedua orang tua penulis Bapak Moh. Rofi'i dan Ibu Musyaroah serta kakak-kakakku Rosdiana Maya Sari dan Rahma Mustika Rini yang telah memberikan perhatian dan semangatnya kepada penulis
8. Tri Pudjo Pranoto yang senantiasa memotivasi, menghibur, serta berbagi rasa di saat suka dan duka.
9. Aulia Urrakhman yang senantiasa memberikan dukungan, semangat, dan hiburan kepada penulis.
10. Teman-teman penulis, Tya, Emak, Pretong, Keken, Bus yang memberikan banyak kenangan selama masa kuliah dan senantiasa memberikan dukungan, motivasi, dan hiburan kepada penulis.

11. Sahabat-sahabat SMP penulis, Jeje, Tun, Mpok yang selalu menemani disaat penulis dalam proses skripsi, selalu ribut dengan obrolan-obrolan yang tidak penting tetapi asyik, kalian adalah penyemangat penulis.
12. Teman-teman akuntansi 2010 ju Intan, ju Firda, ju Asti, ju Nina, ju Shabrina, jeng Nurani yang pinter-pinter, gokil, dan selalu bersedia berbagi ilmu kepada penulis
13. Teman-teman KKN Sumururum ju Nafi, ju Winda, ju Phiki, ju Mita, mbak ju Windhi, ju Yudhi, ju Dika, ju Bayu dan bang Haqul yang menjadi teman seperjuangan selama KKN.
14. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah menjadi bagian dari cerita kehidupan penulis.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan dan kekeliruan, karena itu penulis menerims kritik dan saran demi tercapainya hasil yang lebih baik. Penulis hanya dapat berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi seluruh pembaca dan pihak-pihak terkait.

Wassalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Semarang, 6 Maret 2014

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	iv
<i>ABSTRACT</i>	v
ABSTRAK	vi
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	14
1.3 Tujuan Penelitian.....	18
1.4 Manfaat Penelitian.....	18
1.5 Sistematika Penulisan	19
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	21
2.1 Landasan Teori	21
2.1.1 Teori Keagenan (<i>Agency Theory</i>)	21
2.1.2 Pengertian <i>Flypaper Effect</i>	22
2.1.3 Otonomi Daerah	24
2.1.4 APBD	26
2.1.5 Mekanisme Penyusunan Anggaran Daerah.....	31

2.1.6	Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah	33
2.1.7	Posisi dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	36
2.1.8	Pengaruh PAD Terhadap Alokasi Belanja Modal	40
2.1.9	Pengaruh DAU Terhadap Alokasi Belanja Modal	43
2.1.10	Pengaruh DBH Terhadap Alokasi Belanja Modal	46
2.1.11	Pengaruh SiLPA Terhadap Alokasi Belanja Modal	52
2.2.	Penelitian Terdahulu	52
2.3	Kerangka Pemikiran Teoritis	56
2.4	Perumusan Hipotesis	58
BAB III METODE PENELITIAN		63
3.1	Variabel Penelitian dan Definisi Operasional Variabel	63
3.1.1	Tingkat Kinerja Pelayanan Publik.....	63
3.1.2	Tingkat Kemandirian Dalam Memenuhi Kebutuhan Fiskal ...	66
3.1.3	Tingkat Kemandirian Dalam Mengelola Potensi Daerah	68
3.1.4	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)	70
3.2	Populasi dan Penentuan Sampel.....	71
3.3	Jenis dan Sumber Data	72
3.4	Metode Pengumpulan Data	72
3.5	Metode Analisis Data	73
3.5.1	Statistik Deskriptif	74
3.5.2	Uji Asumsi Klasik	74
3.5.2.1	Uji Normalitas	74
3.5.2.2	Uji Multikolonieritas	75
3.5.2.3	Uji Autokorelasi.....	76
3.5.2.4	Uji Heteroskedastisitas	77
3.5.3	Uji Analisis Regresi Berganda	77
3.5.4	Pengujian Hipotesis	78
3.5.4.1	Uji Parsial (t-test).....	79
3.5.4.2	Uji Simultan (F test)	79

3.5.4.3 Uji Koefisien Determinasi	80
BAB IV HASIL DAN ANALISIS	81
4.1 Deskripsi Objek Penelitian	81
4.2 Statistik Deskriptif	82
4.2.1 TKPP	82
4.2.2 TKMKF	83
4.2.3 TKMP	84
4.2.3 SiLPA	85
4.3 Hasil Pengujian Asumsi Klasik	86
4.3.1 Hasil Uji Normalitas	86
4.3.2 Hasil Uji Multikolinieritas	88
4.3.3 Hasil Uji Autokorelasi	90
4.3.4 Hasil Uji Heteroskedastisitas	90
4.4 Hasil Pengujian Hipotesis	91
4.4.1 Analisis Regresi Linier	91
4.4.2 Uji Koefisien Determinasi	93
4.4.3 Uji Signifikansi Simultan	94
4.5 Interpretasi Hasil	94
4.6.1 Hubungan TKMKF Terhadap TKPP	94
4.6.2 Hubungan TKMP Terhadap TKPP	96
4.6.3 Hubungan SiLPA Terhadap TKPP	97
BAB V PENUTUP	99
5.1 Kesimpulan	99
5.2 Keterbatasan Penelitian	99
5.3 Saran	100
DAFTAR PUSTAKA	102
LAMPIRAN-LAMPIRAN	105

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 4.1 Daftar Kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.....	81
Tabel 4.2 Hasil Statistik Deskriptif.....	82
Tabel 4.4 Hasil Uji <i>Kolmogorov Smirnov</i>	87
Tabel 4.5 Hasil Uji Multikolinieritas	88
Tabel 4.6 <i>Coefficient Correlations</i>	89
Tabel 4.7 Hasil Uji Autokorelasi	90
Tabel 4.8 Hasil Uji Heteroskedastisitas	91
Tabel 4.9 Hasil Analisis Regresi Berganda	92
Tabel 4.10 Hasil Uji Koefisien Determinasi	93
Tabel 4.11 Hasil Uji Simultan F	94
Tabel 4.12 Ringkasan Hasil Uji Hipotesis	98

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1 Trend Komposisi Pendapatan Daerah TA 2009-2013	37
Gambar 2.2 Trend Belanja Daerah TA 2009-2013.....	38
Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran Teoritis	57
Gambar 4.3 Hasil Uji Normalitas.....	86

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran A Sampel Penelitian	105
Lampiran B Output SPSS 19	124

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia melakukan perubahan haluan sistem pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik yang tercermin dalam pemberian kewenangan kepada Pemerintah Daerah yaitu melalui otonomi daerah yang secara resmi telah berlaku efektif sejak 1 Januari 2001. Undang-undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diamandemen menjadi Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diamandemen menjadi Undang-undang No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mendasari pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Kedua UU ini telah membawa perubahan mendasar pada pola hubungan antar pemerintahan dan keuangan antara pusat dan daerah (Mardiasmo, 2009).

Desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah (pemerintah kabupaten/kota). Dengan adanya sistem desentralisasi, daerah otonom memiliki beberapa kewenangan dalam bidang keuangan daerah yang meliputi :

1. Pemungutan sumber-sumber pendapatan daerah ;

2. Penyelenggaraan pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah; dan
3. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD)

Otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia sampai saat ini merupakan wujud dari diberlakukannya desentralisasi. Otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan utama dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Selain itu, otonomi daerah bertujuan untuk memandirikan daerah dengan potensi-potensi yang dimiliki daerah.

Dalam menjalankan beberapa kewenangannya dalam mengatur dan mengurus sendiri segala permasalahan di daerah sebagaimana hal ini menjadi implikasi dari diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah daerah harus mampu mengelola potensi-potensi yang dapat digali di daerahnya karena potensi itu akan menjadi sumber pendapatan daerah. Sumber pendapatan yang digali dari daerah itu sendiri atau biasa disebut dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber dana utama yang digunakan untuk membiayai belanja modal dan pembangunan (Ndadari dan Adi, 2008). Namun dalam beberapa tahun berjalan sumber pembiayaan daerah tidak hanya berasal dari PAD saja, tetapi pemerintah daerah mendapatkan dana perimbangan dari pemerintah pusat.

Dalam pendelegasian wewenang kepada pemerintah daerah, pemerintah pusat melakukan pengalihan dana yang diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan. Dana perimbangan ini menjadi sumber pendapatan bagi pemerintah daerah selain dari PAD. Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah sebagaimana tercantum dalam UU No.33 Tahun 2004, dimaksudkan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah.

Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah (Kawedar, dkk, 2011). Namun realitanya pemberian dana perimbangan kepada pemerintah daerah justru menimbulkan ketergantungan yang tinggi oleh pemerintah daerah kepada pemerintah pusat selaku pemberi dana tersebut. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan tujuan awal otonomi daerah yaitu menciptakan kemandirian daerah. Seharusnya sumber dana utama pemerintah daerah yaitu PAD yang harus digali dan dikelola secara serius agar PAD meningkat pesat sehingga benar-benar bisa dikatakan sebagai sumber dana utama untuk mendanai belanja daerah.

Menurut pendapat Kuncoro (2007) dalam Ndadari dan Adi (2008) menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah

daerah paling tinggi sebesar 20%. Dalam Profil APBD TA 2012 yang disusun oleh Dirjen Perimbangan Keuangan menyatakan bahwa di Kabupaten dominasi transfer pusat mencapai 87,1% atau sebesar Rp280,14 triliun sedangkan di Kota mencapai 71,8% atau sebesar Rp58,83 triliun. Sementara itu pada PAD, target dari seluruh Kabupaten pada TA 2012 ini mencapai Rp22,64 triliun atau hanya sebesar 7% dari target pendapatan daerah Kabupaten sedangkan di Kota, target PAD mencapai Rp14,56 triliun atau sebesar 17,8% dari pendapatan Kota. Hal ini menunjukkan bahwa PAD belum bisa dikatakan sebagai sumber dana utama bagi pemerintah daerah dan bisa dikatakan juga pemanfaatannya belum bisa optimal dalam mendanai belanja daerah.

Proporsi Dana Alokasi Umum (DAU) yang paling besar diantara pendapatan daerah kabupaten/kota merupakan salah satu bentuk terjadinya dominasi transfer dari pusat. Tujuan diberikannya DAU ini adalah untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah (Kawedar, dkk, 2011).

Selain itu Dana Bagi Hasil memiliki proporsi terbesar setelah DAU. DBH ini merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang terdiri atas DBH pajak dan DBH Sumber Daya Alam. Padahal PAD sebagai sumber pendanaan

yang digali dari potensi daerah itu sendiri seharusnya mampu untuk menjadi sumber pendanaan utama dibandingkan dengan bantuan dari pemerintah pusat. Karena dengan proporsi PAD yang paling tinggi dalam pendapatan pemerintah daerah kabupaten/kota mengindikasikan kalau pemerintah daerah tersebut mampu untuk membiayai segala kewenangannya dalam menjalankan otonomi daerah atau dengan kata lain daerah tersebut bisa mandiri tanpa menggantungkan bantuan dana dari pusat.

Maimunah (2006) membuktikan adanya perilaku asimetris yang ditunjukkan oleh pengaruh DAU terhadap belanja daerah dan PAD. Besarnya proporsi DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah, tetapi besarnya proporsi PAD tidak berpengaruh secara signifikan terhadap belanja daerah. Kemudian pada saat pemerintah daerah mendapatkan DAU yang lebih tinggi, maka pemerintah meningkatkan belanjanya, namun tidak disertai dengan peningkatan PAD yang signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa transfer pemerintah khususnya DAU begitu dominan dalam mendanai belanja pemerintah daerah.

Sedangkan pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Stine (1994) yaitu ditemukannya respon pendapatan pemerintah daerah terhadap dana bantuan dari pusat adalah asimetris. Penurunan bantuan pusat memicu turunnya PAD (*own source revenue*). Namun Rahmawati (2010) membuktikan bahwa DAU dan PAD mempunyai pengaruh signifikan terhadap alokasi belanja daerah. Jika dilihat lebih lanjut tingkat

ketergantungan alokasi belanja daerah lebih dominan terhadap PAD daripada DAU. Oleh karena itu masalah mengenai ketergantungan belanja daerah terutama untuk belanja yang dapat meningkatkan kemajuan daerah yaitu belanja modal terhadap dana perimbangan khususnya DAU dan DBH akan diteliti lagi dalam penelitian ini.

Selain itu penelitian ini juga dilakukan untuk mengkaji apakah memang terdapat perilaku asimetris terhadap DAU dan DBH ini, yaitu disaat PAD naik dan DAU maupun DBH juga naik, maka pemerintah daerah akan cenderung mengurangi belanja modalnya. Sedangkan apabila PAD turun dan DAU maupun DBH naik, maka pemerintah daerah akan cenderung meningkatkan belanja modalnya. Moisiso (2002) dalam Kusnandar dan Siswantoro (2011) menyatakan bahwa orang akan lebih berhemat dalam membelanjakan pendapatan yang merupakan hasil *effort*-nya sendiri dibanding pendapatan yang diberikan pihak lain (seperti *grant* atau transfer).

Alokasi dana perimbangan yang besar yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tampaknya belum bisa membuat pemerintah daerah terhindar dari berbagai permasalahan diantaranya yaitu masalah pendanaan sebagai konsekuensi dalam menjalankan kewenangannya di daerah dan juga tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat. Disisi lain pemerintah daerah juga masih dihadapkan pada masalah pengalokasian sumber dana untuk berbagai program atau kegiatan yang ada dalam anggaran rumah tangganya yaitu

APBD. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ini disusun oleh pemerintah daerah sebagai dokumen untuk mengelola pendapatan dan pengeluaran yang akan dijadikan pedoman dalam melaksanakan berbagai aktivitas rumah tangga daerah. Kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah dipegang oleh Kepala Daerah yang mana kewenangan yang dimilikinya diatur dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan anggaran pemerintah daerah dimana dalam APBD ini berisi kesatuan pendapatan, belanja, transfer/bagi hasil ke desa serta pembiayaan yang akan direalisasikan oleh pemerintah daerah pada tahun anggaran yang bersangkutan. Oleh karena itu APBD ini merupakan kebijakan instrumen yang paling utama bagi pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya.

Tuntutan kreatif dan inovatif dalam menyusun anggaran memang merupakan hal yang sangat penting. Harapannya adalah agar berbagai sumber dana yang ada dapat dialokasikan secara tepat sasaran untuk berbagai belanja daerah. Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum (Kawedar dkk, 2008 dalam Hidayat, 2013).

Realita dilapangan menunjukkan keadaan yang sebaliknya. Berbagai sumber pendapatan yang dimiliki daerah lebih banyak dialokasikan untuk

belanja aparatur dibandingkan dengan belanja untuk publik. Pernyataan ini senada dengan pernyataan yang disampaikan oleh Yusrizal Ilyas selaku Direktur Pendanaan dan Informasi Keuangan Daerah dalam Laporan Evaluasi Belanja Modal Daerah tahun 2013, yaitu banyak daerah yang mengalokasikan porsi belanja pegawai yang lebih besar dari alokasi belanja modal untuk pelayanan publik.

Berdasarkan pada pengalaman tersebut maka penggunaan dana perimbangan oleh pemerintah daerah untuk alokasi belanja daerah perlu dipertimbangkan lagi. Karena fakta yang terjadi di banyak pemerintah daerah kabupaten/kota adalah alokasi untuk komponen belanja tidak langsung dalam hal ini adalah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah sangat tinggi. Sebagai contoh pada realisasi APBD tahun anggaran 2011 komponen gaji PNSD tingkat penyerapannya mencapai 110,60% (realisasi Rp224,95 triliun sedangkan pagu anggaran sebesar Rp203,39 triliun). Padahal belanja pegawai ini merupakan belanja yang sifatnya adalah konsumtif dan disisi lain belanja modal diseluruh pemerintah daerah di Indonesia (agregat provinsi, kabupaten, dan kota) adalah belanja daerah yang bersifat investasi, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

Belanja modal adalah belanja yang diperlukan dalam peningkatan pembangunan daerah karena menurut PP Nomor 58 Tahun 2005 belanja modal merupakan pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian / pengadaan aset tetap dan aset lainnya yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan,

seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan buku perpustakaan, dan hewan. Salah satu tugas penting dari pemerintah daerah adalah menyediakan dan membangun infrastruktur publik melalui alokasi belanja modal pada APBD.

Selain dari PAD dan dana perimbangan, belanja modal dapat dibiayai dari dana pemerintah daerah yang masih menganggur sebagai implikasi dari terjadinya surplus APBD pada akhir tahun anggaran sebelumnya. Dana yang menganggur atau disebut dengan dana idel ini biasanya berupa SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran). SiLPA menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA yang dimaksudkan disini adalah SiLPA akhir tahun sebelumnya yang akan mempengaruhi alokasi belanja modal tahun berikutnya. SiLPA ini merupakan bentuk dari dana idle pemerintah daerah yang mana dana idle ini belum digunakan dalam belanja atau pengeluaran pembiayaan.

Karena alokasi belanja modal yang tepat sangat penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, maka perlu untuk mengetahui faktor-faktor yang dapat mempengaruhi alokasi belanja modal. Faktor-faktor yang diperkirakan dapat mempengaruhi alokasi belanja modal dalam penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA), dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Ndadari dan Adi (2008) dimana penelitiannya untuk mengetahui apakah ada kecenderungan perilaku asimetris pemerintah daerah kabupaten/ kota terhadap pemerintah pusat yang diwujudkan dalam APBD dengan menggunakan teknik *non probability sampling* dari 461 kabupaten dan kota di Indonesia. Hasil dari penelitian ini 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.

Topik dalam penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian yang dilakukan oleh Ndadari dan Adi (2008) mengenai bagaimana kecenderungan pemerintah daerah kabupaten / kota dalam mengalokasikan dana perimbangan khususnya disini adalah DAU dan DBH untuk belanja modal daerah. Peneliti sekarang menggunakan periode tahun 2006 sampai 2012 dengan sampel penelitian Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, relatif lebih sempit dari peneliti sebelumnya. DAU dan DBH disini tidak langsung dimasukkan dalam satu variabel yaitu dana perimbangan daerah, karena keduanya memiliki tujuan dan alokasi dasar yang berbeda.

Pertimbangan lainnya yaitu keduanya memiliki proporsi yang berbeda dalam komposisi pendapatan daerah kabupaten/kota, dimana DAU lebih mendominasi sedangkan DBH dominasinya dalam pendapatan daerah menempati urutan setelah DAU. Namun dalam penelitian ini DAU maupun

DBH akan diproksikan dengan PAD. Disini PAD dilihat sebagai cerminan tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam menggali potensi dan keunggulan yang dimiliki daerah untuk mendanai belanja daerah. Jadi PAD disini merupakan ukuran dari tingkat kemandirian suatu daerah karena PAD merupakan hasil usaha (*effort*) sendiri pemerintah daerah, bukan merupakan pemberian pihak lain. Sedangkan DAU dan DBH merupakan dana yang bukan asli berasal dari pemerintah daerah itu sendiri. DAU dialokasikan kepada pemerintah daerah dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan (*fiscal needs*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*).

Daerah yang memiliki kapasitas fiskal tinggi dengan kebutuhan fiskalnya rendah maka perolehan Dana Alokasi Umum yang akan didapatkan jumlahnya akan kecil. Dan sebaliknya bagi daerah yang kapasitas fiskalnya rendah, sementara kebutuhan akan fiskalnya tinggi, sudah dipastikan Dana Alokasi Umum yang akan didapatkan jumlahnya akan besar. Sehingga, bisa dikatakan bahwa proporsi PAD per DAU ini menunjukkan kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal pemerintah daerah.

DAU bersifat "*Block Grant*" yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka otonomi daerah

(Kusnandar dan Kuswantoro, 2011). Disisi lain pemberian Dana Bagi Hasil (DBH) yang juga merupakan dana perimbangan dari pusat kepada pemerintah daerah didasarkan atas potensi daerah penghasil. Jadi pemerintah pusat memberikan dana perimbangan ini dengan memperhatikan kontribusi daerah kepada negara dalam sektor pajak dan non pajak (Sumber Daya Alam). Transfer DBH yang besar tidak secara cuma-cuma diberikan oleh pusat kepada daerah. Oleh karena itu, jika pemerintah daerah menginginkan transfer Bagi Hasil yang tinggi maka pemerintah daerah harus dapat mengoptimalkan potensi pajak dan SDA yang dimiliki oleh masing-masing daerah, sehingga kontribusi yang diberikan DBH terhadap Pendapatan daerah dapat meningkat. Jadi prinsip pemberian DBH ini berbeda dengan pemberian DAU yang secara sukarela dengan hanya melihat pada kebutuhan daerah akan dana, tetapi DBH diberikan atas dasar potensi yang dimiliki masing-masing daerah yang berasal dari sektor pajak maupun SDA, sehingga proporsi PAD per DBH ini menunjukkan kemandirian daerah dalam mengelola potensi daerah.

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran atau dikenal dengan SiLPA yang merupakan selisih antara realisasi belanja dan pendapatan daerah dimana realisasi pendapatan daerah melebihi realisasi belanja daerah. Artinya SiLPA ini merupakan dana yang ada dalam anggaran pemerintah tetapi belum dimanfaatkan, jadi masih menganggur. Akumulasi SiLPA bisa digunakan untuk menutup defisit APBD anggaran setelahnya. Selain itu pemanfaatan SiLPA untuk mendanai belanja daerah terutama belanja yang

bersifat investasi yaitu belanja modal juga merupakan cara yang tepat untuk memanfaatkan dana yang masih menganggur untuk mengurangi terjadinya perbedaan kepentingan antar para pemangkunya sehingga dapat menimbulkan masalah yang serius di daerah. Oleh karena itu SiLPA disini bisa dikondisikan sebagai dana untuk membiayai belanja daerah yang sifatnya meningkatkan pelayanan daerah terhadap publik.

Penyusunan APBD dinilai berhasil apabila pemerintah daerah dalam mengalokasikan anggaran pembangunan sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan. Ada beberapa cara untuk mengukur keberhasilan tersebut, yaitu dengan melihat seberapa besar nilai belanja untuk kepentingan publik, seberapa besar nilai belanja untuk kepentingan publik tersebut dapat dimanfaatkan untuk kepentingan publik dengan optimal, dan seberapa besar optimalisasi nilai belanja publik mengakibatkan kegiatan-kegiatan ekonomi yang bermanfaat bagi masyarakat sehingga menambah kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan kondisi dan latar belakang masalah diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian **“Pengaruh Tingkat Kemandirian dalam Memenuhi Kebutuhan Fiskal Daerah, Tingkat Kemandirian dalam Mengelola Potensi Daerah serta Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap Tingkat Kinerja Pelayanan Publik (Studi Pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 2006 sampai 2012)”**.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas dapat dilihat bahwa ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat masih tinggi. Hal ini dapat dilihat dari perbedaan prosentase dalam penerimaan antara PAD dan dana perimbangan. PAD memiliki prosentase yang lebih kecil daripada dana perimbangan terutama yaitu Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi Hasil, walaupun ada kenaikan PAD dalam setiap tahunnya. Dengan kenaikan PAD ini diharapkan akan mengurangi tingkat ketergantungan terhadap pusat sehingga akan membawa dampak pada meningkatnya kadar otonomi daerah. Namun pada kenyataannya pemerintah daerah kabupaten/kota ini lebih merespon pendapatan yang berasal dari bantuan pemerintah pusat dibandingkan dengan pendapatan yang dihasilkan sendiri untuk alokasi belanja modalnya. Dana perimbangan yang memiliki proporsi terbesar yaitu DAU dan DBH. Dengan kondisi seperti ini justru menunjukkan ketergantungan terhadap pemerintah pusat yang tidak semakin berkurang sebagai tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang mana terdapat aktivitas penerimaan, pengeluaran dan juga pembiayaan ada dua kemungkinan yang akan terjadi pada saldo akhirnya, yaitu defisit atau surplus. Defisit akan terjadi apabila realisasi pendapatan daerah lebih kecil dibandingkan dengan realisasi belanjanya. Kemudian surplus daerah akan terjadi apabila realisasi pendapatan daerah lebih besar dibandingkan dengan belanjanya.

Struktur pembiayaan terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan dapat berasal dari hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, pinjaman dalam negeri, dan penerimaan kembali pinjaman yang pernah diberikan pemerintah daerah kepada pihak lain. Sedangkan pengeluaran pembiayaan dapat berupa pembentukan dana cadangan, penyertaan modal pemerintah daerah, pembayaran pokok pinjaman dalam negeri, dan pemberian pinjaman kepada pihak lain. Selisih antara penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan ini disebut pembiayaan netto. SiLPA merupakan selisih dari surplus/defisit dengan pembiayaan netto.

SiLPA dapat digunakan sebagai indikator efisiensi pengeluaran pemerintah karena SiLPA hanya akan terbentuk bila terjadi surplus pada APBD sekaligus terjadi pembiayaan netto positif, atau pembiayaan netto lebih besar dari defisit APBD. Adanya SiLPA akhir tahun sebelumnya pada APBD ini tentunya juga akan menjadi masalah apabila pengelolaannya tidak ditangani dengan benar. Hal ini berkaitan dengan moral hazard para pemangku kepentingan yang akan timbul sebagai konsekuensi dari adanya dana pemerintah daerah yang masih menganggur/belum terpakai pada tahun anggaran bersangkutan. Oleh karena itu SiLPA ini bisa dikondisikan sebagai dana untuk membiayai belanja daerah yang sifatnya meningkatkan pembangunan infrastruktur daerah yang nantinya akan bisa meningkatkan pelayanan daerah terhadap publik.

Selain itu pemerintah daerah juga mengalami masalah dalam alokasi belanja. Selama ini belanja daerah yaitu belanja pegawai mendapatkan alokasi maupun realiasi yang lebih besar dibanding dengan belanja modal. Belanja modal penting karena belanja ini bersifat efektif untuk meningkatkan pelayanan umum.

Adapun hal-hal yang perlu diperhatikan untuk mencapai tujuan otonomi daerah yaitu pengelolaan terhadap sumber-sumber yang bisa digunakan untuk mendanai belanja yang dapat meningkatkan pelayanan terhadap publik, yaitu belanja modal. Sumber penting bagi daerah yaitu PAD perlu upaya-upaya yang lebih agar potensi yang bisa digali dari sini memberikan input yaitu pendapatan daerah yang nantinya bisa digunakan untuk membiayai belanja pembangunan di daerah itu sendiri tanpa bergantung pada DAU dan DBH sebagai dana transfer yang diberikan oleh pusat kepada daerah.

Proporsi PAD diharapkan lebih tinggi dari proporsi DAU dan DBH karena dengan kondisi seperti ini pemerintah daerah bisa dikatakan lebih siap dalam menjalankan otonomi daerah. Adapun sumber lain yang bisa digunakan untuk membiayai belanja modal yaitu SiLPA. Karena SiLPA ini merupakan dana pemerintah daerah yang pada akhir tahun anggaran sebelumnya belum terpakai, sehingga bisa digunakan untuk membiayai belanja modal pada tahun anggaran berikutnya.

Selain upaya-upaya lebih untuk meningkatkan sumber-sumber pendapatan tersebut, pemerintah daerah juga harus mampu untuk melakukan

alokasi belanja daerah secara efektif, yaitu diwujudkan dengan kesesuaian antara output dengan ekspektasi masyarakat terhadap pemenuhan kualitas dan kuantitas layanan publik yang dihasilkan. Adanya kecenderungan belanja pegawai yang tinggi dalam rencana maupun realisasi anggaran mencerminkan belanja daerah semakin tidak dekat dengan kepentingan rakyatnya, tetapi justru lebih berpihak pada aparatur saja. Besarnya kedua dana perimbangan yang diberikan oleh pusat yaitu DAU dan DBH diperkirakan akan menjadikan daerah lebih merespon belanja modal dari DAU dan DBH sebagai pendapatan yang diberikan oleh pihak lain dibandingkan dengan PAD yang merupakan pendapatan dari hasil kerja keras pemerintah daerah itu sendiri. Dengan demikian dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah apabila Dana Alokasi Umum (DAU) tinggi dan diimbangi dengan kenaikan penerimaan PAD, alokasi terhadap Belanja Modal cenderung akan turun? Sedangkan apakah apabila DAU tinggi namun PAD tidak mengalami kenaikan maka alokasi terhadap Belanja Modal cenderung naik? Atau dengan kata lain apakah apabila tingkat kemandirian daerah dalam memenuhi kebutuhan fiskalnya tinggi, maka tingkat kinerja pelayanan publiknya cenderung turun dan begitupun sebaliknya?
2. Apakah apabila Dana Bagi Hasil (DBH) tinggi dan diimbangi dengan kenaikan penerimaan PAD, alokasi terhadap Belanja Modal cenderung akan turun? Sedangkan apakah apabila DBH tinggi namun PAD tidak mengalami kenaikan maka alokasi terhadap Belanja Modal cenderung naik? Atau

dengan kata lain apakah apabila tingkat kemandirian daerah dalam mengelola potensi daerah tinggi, maka tingkat kinerja pelayanan publiknya cenderung turun dan begitupun sebaliknya?

3. Apakah Sisa lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) akhir tahun anggaran sebelumnya berpengaruh terhadap tingkat kinerja pelayanan publik pada tahun berikutnya?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris pada:

1. Kecenderungan pemerintah daerah merespon besarnya DAU sebagai pendapatan dari dana perimbangan untuk memenuhi kebutuhan fiskalnya dan PAD sebagai pendapatan dari hasil usaha pemerintah daerah sendiri terhadap tingkat kinerja pelayanan publik.
2. Kecenderungan pemerintah daerah merespon besarnya DBH sebagai pendapatan dari dana perimbangan berdasarkan pada`potensi-potensi yang dihasilkan oleh daerah bersangkutan dan PAD sebagai pendapatan dari hasil usaha pemerintah daerah sendiri terhadap tingkat kinerja pelayanan publik.
3. Pengaruh SiLPA akhir tahun anggaran sebelumnya terhadap tingkat kinerja pelayanan publik tahun anggaran selanjutnya.

1.4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini diantaranya adalah:

1. Untuk melengkapi penelitian serupa yang telah dilakukan terdahulu serta membuktikan apakah pemerintah daerah lebih merespon DAU dan DBH dibandingkan dengan PAD dalam melakukan alokasi belanja modal daerah.
2. Dapat digunakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah sebagai bahan masukan dalam memperbaiki pola belanja daerah agar bisa lebih dekat dengan kepentingan publik serta untuk meningkatkan pengelolaan yang tepat terhadap faktor-faktor sumber daya keuangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang bisa mempengaruhi kebijakan mereka dalam mengalokasikan belanja modal sebagai belanja yang bersifat investasi..

1.5. Sistematika Penulisan

Skripsi ini terdiri dari 5 bagian. Uraianya adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bagian ini menjelaskan mengenai latar belakang yang mendasari penelitian ini, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian serta sistematika penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan diuraikan teori-teori yang mendasari penelitian ini, penelitian-penelitian terdahulu yang terkait, kerangka pemikiran dan hipotesis.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab III akan membahas mengenai variabel penelitian dan definisi operasional, penentuan populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode yang digunakan dalam mengumpulkan data serta metode analisis.

BAB IV : HASIL DAN ANALISIS

Pada bab ini akan memperlihatkan deskripsi statistik objek penelitian, hasil analisis, dan pembahasan

BAB V : PENUTUP

Pada bagian terakhir ini berisi kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan, keterbatasan dari penelitian ini dan saran untuk peneliti selanjutnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1 Teori Keagenan

Teori keagenan menyatakan bahwa hubungan keagenan merupakan sebuah persetujuan (kontrak) di antara dua pihak, yaitu prinsipal dan agen, dimana prinsipal memberi wewenang kepada agen untuk mengambil keputusan atas nama prinsipal (Jensen dan Meckling, 1976 dalam Yovita, 2011). Dalam konteks anggaran sektor publik ini, peraturan perundang-undangan merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik. Dalam peraturan tersebut dinyatakan semua kewajiban dan hak pihak-pihak yang terlibat dalam pemerintahan. Pihak prinsipal memberikan mandat kepada pihak lain, yaitu agen, untuk melakukan semua kegiatan atas nama prinsipal dalam kapasitasnya sebagai pengambil keputusan. Para prinsipal dan agen ini memiliki posisi, fungsi, tujuan, kepentingan, dan latar belakang yang berbeda sehingga menimbulkan pertentangan. Kondisi yang bisa terjadi adalah pihak yang diberi mandat yaitu agen, tidak selalu melakukan tindakan terbaik bagi kepentingan prinsipal.

Wewenang dan tanggung jawab agen maupun prinsipal diatur dalam kontrak kerja atas persetujuan bersama. Rakyat sebagai prinsipal memberikan kewenangan kepada agen untuk memaksimalkan kesejahteraan hidupnya dengan mendapatkan pelayanan publik yang semakin baik.

Namun dalam kenyataannya wewenang yang diberikan prinsipal kepada agen sering timbul masalah karena tujuan antar keduanya saling berbenturan. Dengan kewenangan yang dimiliki aparaturnya pemerintah daerah sebagai agen bisa bertindak dengan hanya menguntungkan bagi pihak mereka saja dan mengabaikan kepentingan rakyat sebagai pemberi wewenang kepada mereka.

Agen sebagai pihak yang berhubungan langsung dengan pemerintahan memiliki informasi yang lebih banyak dibandingkan dengan rakyat dan mereka memiliki pemahaman yang baik tentang birokrasi dan administrasi serta peraturan perundang-undangan yang mendasari seluruh aspek pemerintahan. Oleh karena itu hal ini akan menimbulkan asimetri informasi antara keduanya. Dengan kondisi seperti ini maka agen dapat memicu untuk melakukan tindakan-tindakan sesuai dengan keinginan dan kepentingan agen saja. Tidak dilaksanakannya kewenangan dan kepercayaan yang telah diberikan oleh rakyat kepada pemerintah daerah dengan benar tentunya sangat merugikan rakyat.

2.1.2 Pengertian *Flypaper Effect*

Flypaper effect merupakan suatu kondisi dimana pemerintah daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer/grants yang bersifat tidak bersyarat (*unconditional grants*) daripada pendapatan asli daerahnya sehingga akan menimbulkan pemborosan dalam belanja daerah. Istilah *flypaper effect* dikembangkan oleh Dollery dan Worthington (1995) yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menggunakan pendapatan

transfer (*grants*) untuk memperluas belanja publik daripada pendapatan daerah (lokal), baik secara langsung melalui rabat atau tidak langsung melalui pengurangan pajak. Akibatnya berkaitan dengan alasan politik dan birokratis, yaitu transfer (*grants*) untuk pemerintah daerah cenderung mengarah pada pengeluaran daerah lebih besar daripada pendapatan daerah (Shah, 2006 dalam Iskandar, 2012). Transfer antarpemerintah merupakan fenomena yang umum terjadi di semua negara di dunia terlepas dari sistem pemerintahannya dan bahkan sudah menjadi ciri yang paling menonjol dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Kuncoro, 2004 dalam Iskandar, 2012). Namun pada kenyatannya dana transfer ini menjadikan pemerintah daerah menjadi semakin bergantung karena dominannya dana transfer ini dalam pendapatn daerah.

Dominannya peran transfer relatif terhadap pendapatan asli daerah dalam membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi pemerintahan terhadap aliran transfer itu sendiri. Tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan hasil pemerintahannya (Mello dan Barenstrein, 2001 dalam Iskandar, 2012). Kondisi seperti ini menunjukkan pemerintah daerah akan lebih berhati-hati dalam menggunakan pendapatan yang digali dari masyarakat sendiri daripada dana transfer (*grant*) yang diterima dari pusat. Hal senada juga dikemukakan oleh Moisisio (2002) yang menyatakan bahwa orang akan lebih berhemat dalam membelanjakan pendapatan yang

merupakan hasil *effort* nya sendiri dibanding pendapatan yang diberikan oleh pihak lain.

2.1.3 Otonomi Daerah

Reformasi yang terjadi sejak tahun 1998 sampai sekarang ini menyebabkan perubahan dalam berbagai bidang kehidupan, diantaranya yaitu bidang politik dan juga administrasi. Salah satu bentuk reformasi tersebut adalah perubahan bentuk pemerintahan yang awalnya tersentralisasi menjadi terdesentralisasi. Undang-undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diamandemen menjadi Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diamandemen menjadi Undang-undang No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mendasari pengembangan otonomi daerah di Indonesia.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dikatakan bahwa yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Pendelegasian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah juga disertai dengan pengalihan dana, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Menurut Musgrave (1959) dalam Moio (2002) sektor publik memiliki 3 (tiga) fungsi dasar : stabilisasi, distribusi dan alokasi. Menurut Kawedar, dkk (2011) fungsi distribusi dan

stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh pemerintah (pusat), sedangkan fungsi alokasi oleh pemerintahan daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi tersebut sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah.

Pengalihan dana dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dengan adanya dana transfer dari pusat ini pemerintah daerah menjadi bergantung dalam hal keuangan. Ketergantungan ini semakin terlihat jelas apabila kita melihat komposisi penerimaan daerah dalam APBD. Dana perimbangan memiliki proporsi lebih dari 50 % dari jumlah total penerimaan, padahal otonomi daerah dimaksudkan agar pemerintah daerah mampu untuk menggali lebih banyak potensi yang ada di daerah sehingga dengan ini akan meningkatkan penerimaan di sektor PAD dan dengan PAD yang meningkat akan bisa digunakan untuk pembangunan daerah. Apabila pemerintah daerah mampu memaksimalkan penerimaan PAD sebagai sumber dana utama dalam membiayai belanja daerah, hal ini mengindikasikan tujuan otonomi daerah dalam mencapai kemandirian daerah atau dengan kata lain tidak menggantungkan pada dana transfer / dana bantuan dari pusat akan tercapai.

2.1.4 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Kewenangan di bidang keuangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah salah satunya adalah dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah daerah selanjutnya akan menyusun apa yang akan menjadi pedoman dalam pelaksanaan aktivitasnya selama satu periode akuntansi yaitu anggaran pendapatan dan belanja daerah. Anggaran pendapatan dan belanja daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut.

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari :

1. Pendapatan daerah
2. Belanja daerah
3. Pembiayaan.

Selisih lebih pendapatan daerah terhadap belanja daerah disebut surplus anggaran, tetapi apabila terjadi selisih kurang maka hal itu disebut defisit anggaran. Jumlah pembiayaan sama dengan jumlah surplus atau jumlah defisit anggaran.

1. Pendapatan daerah

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah. Pendapatan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD);
- b. Dana Perimbangan; dan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Perincian selanjutnya, **Pendapatan Asli Daerah** terdiri atas:

- a. pajak daerah;
- b. retribusi daerah;
- c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. lain-lain PAD yang sah.

Lain-lain PAD yang sah terdiri dari:

- a. hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- c. jasa giro;
- d. pendapatan bunga;
- e. tuntutan ganti rugi;
- f. keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan
- g. komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Pendapatan daerah yang berasal dari **Dana Perimbangan** terdiri dari:

- a. Dana Bagi Hasil;
- b. Dana Alokasi Umum; dan
- c. Dana Alokasi Khusus.

Pendapatan daerah, selain PAD dan Dana Perimbangan, adalah **Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah** yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hibah yang merupakan bagian dari Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari pemerintah, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang tidak mengikat.

2. **Belanja daerah**

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh Daerah. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari **urusan wajib** dan **urusan pilihan** yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar kepada masyarakat yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintah yang secara nyata ada dan berpotensi untuk

meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai kondisi, kekhasan, dan potensi keunggulan daerah. Belanja penyelenggaraan urusan wajib tersebut diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal berdasarkan urusan wajib pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pusdiklat BPKP, 2007).

Belanja daerah diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan, serta jenis belanja. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintahan daerah.

Klasifikasi belanja menurut fungsi terdiri dari:

- a. klasifikasi berdasarkan urusan pemerintahan; dan
- b. klasifikasi fungsi pengelolaan keuangan negara.

Klasifikasi belanja berdasarkan urusan pemerintahan diklasifikasikan menurut kewenangan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Sedangkan klasifikasi belanja menurut fungsi pengelolaan Negara digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara terdiri dari:

- a. Pelayanan umum;
- b. Ketertiban dan keamanan;

- c. Ekonomi;
- d. Lingkungan hidup;
- e. Perumahan dan fasilitas umum;
- f. Kesehatan;
- g. Pariwisata dan budaya;
- h. Agama;
- i. Pendidikan; serta
- j. Perlindungan sosial.

Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Sedangkan klasifikasi belanja menurut jenis belanja terdiri dari:

- a. Belanja pegawai;
- b. Belanja barang dan jasa;
- c. Belanja modal;
- d. Bunga;
- e. Subsidi;
- f. Hibah;
- g. Bantuan sosial;
- h. Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan; dan
- i. Belanja tidak terduga.

Penganggaran dalam APBD untuk setiap jenis belanja berdasarkan pada ketentuan perundang-undangan.

3. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah tersebut terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

Penerimaan pembiayaan mencakup:

- a. SiLPA tahun anggaran sebelumnya;
- b. pencairan dana cadangan;
- c. hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- d. penerimaan pinjaman; dan
- e. penerimaan kembali pemberian pinjaman.

Pengeluaran pembiayaan mencakup:

- a. pembentukan dana cadangan;
- b. penyertaan modal pemerintah daerah;
- c. pembayaran pokok utang; dan
- d. pemberian pinjaman.

Pembiayaan neto merupakan selisih lebih penerimaan pembiayaan terhadap pengeluaran pembiayaan. Jumlah pembiayaan neto harus dapat menutup defisit anggaran.

2.1.5 Mekanisme Penyusunan Anggaran Daerah

Menurut UU No. 33 tahun 2004 yang dimaksud dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah adalah rencana keuangan tahunan

Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Prinsip penyusunan APBD harus mengedepankan prinsip-prinsip *good governance*, sebagaimana dikemukakan Saragih (2003) bahwa prinsip-prinsip dasar pengelolaan keuangan publik adalah akuntabilitas, transparansi, responsivitas, efektif, efisien dan partisipatif.

Samuel dalam Priya (2012) menyebutkan bahwa penganggaran setidaknya mempunyai tiga tahapan, yakni (1) perumusan proposal anggaran, (2) pengesahan proposal anggaran, (3) pengimplementasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai produk hukum.

Secara teknis proses penyusunan APBD diawali dengan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang kemudian dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk periode 1 tahun. Berdasarkan RKPD tersebut, Pemerintah Daerah (Pemda) menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang akan dijadikan dasar dalam penyusunan APBD. Kemudian Pemerintah Daerah menyusun Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) untuk selanjutnya diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Setelah PPAS telah disetujui DPRD, maka disusunlah Rancangan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang kemudian disahkan menjadi APBD.

2.1.6 Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Salah satu undang-undang yang mendasari pelaksanaan otonomi daerah adalah Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah (Kawedar, dkk, 2011). Dalam Undang-Undang tentang perimbangan keuangan ini disebutkan bahwa Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem Keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintahan Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.

Prinsip perimbangan fiskal sebagaimana tercantum dalam UU No.33 Tahun 2004 pasal 2 mencakup tiga hal: Pertama, perimbangan keuangan subsistem pembagian wewenang (*Money follow functions*). Kedua, desentralisasi fiskal memperhatikan stabilitas dan keseimbangan. Ketiga,

menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*).

Davey, sebagaimana dikutip Yuswanto (2010), bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian tanggungjawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintahan dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan tersebut. Tujuan utamanya adalah untuk mencapai perimbangan antara berbagai pembagian, di samping itu antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah dapat sesuai.

Menurut Fahri (2010) adapun tujuan hubungan keuangan pusat dan daerah, meliputi; pertama, pembagian kekuasaan yang rasional antar berbagai tingkatan pemerintahan dalam memungut dan membelanjakan sumber dana pemerintah, yakni suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi. Kedua, bagian yang memadai dari sumber-sumber dana secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi, penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan pemerintah daerah. Ketiga, pembagian yang adil antar daerah atas pengeluaran pemerintah, atau sekurang-kurangnya ada perkembangan ke arah itu. Keempat, suatu upaya perpajakan (*tax effort*) dalam memungut pajak dan distribusi oleh pemda yang sesuai dengan pembagian yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan melaksanakan fungsi pelayanan publik di daerah, pemerintah membutuhkan anggaran

sebanding dengan kegiatan yang harus dijalankan. Kebutuhan keuangan daerah dapat diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah dan bantuan atau subsidi dari pemerintah pusat. Namun kenyataannya dana bantuan (*grants*) dari pusat dominasinya masih terlalu kuat bagi daerah di dalam pembiayaan pembangunan daerah. Hal ini dapat dilihat dari laporan realisasi APBD`Tahun Anggaran 2012 yang mana penerimaan dari sektor PAD proporsinya lebih kecil dibanding dengan penerimaan dari sektor dana bantuan/perimbangan.

Dalam pandangan Ekana (2010), selalu ada campur tangan pemerintah dalam perekonomian. Tidak ada pemerintahan yang dalam peneraturan ekonomi negaranya berperan semata-mata sebagai "wasit" atau "polisi", yang hanya berfungsi membuat undang-undang dan peraturan, untuk kemudian menjadi peleraai jika timbul masalah. Tidak ada satu perekonomian pun, termasuk negara maju, bebas dari intervensi pemerintahnya. Dalam perekonomian modern, peranan pemerintah dapat dipilah menjadi empat macam, yakni :

- 1) Peran alokatif, yakni peran pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi yang ada agar pemanfaatannya bisa optimal dan mendukung efisiensi produksi;
- 2) Peran distributif, yakni peran pemerintah dalam mendistribusikan sumber daya, kesempatan dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan wajar;

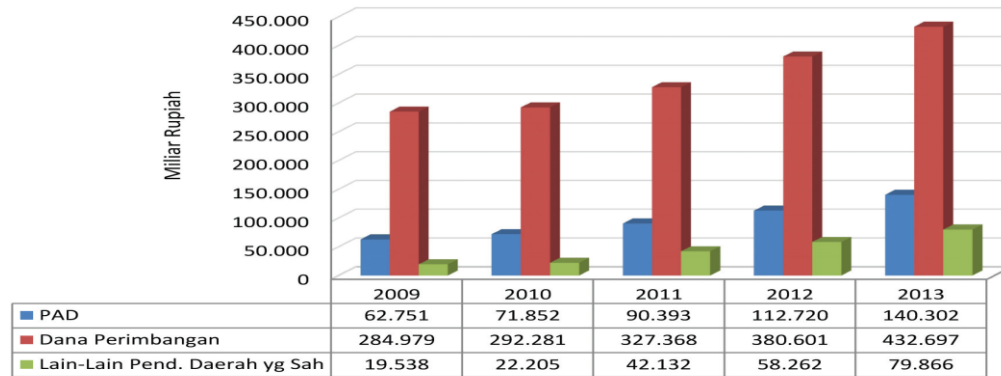
- 3) Peran stabilitatif, peran pemerintah dalam memelihara stabilitas perekonomian dan memulihkannya jika berada dalam disequilibrium, dan;
- 4) Peran dinamisatif, peran pemerintah dalam menggerakkan proses pembangunan ekonomi agar lebih cepat tumbuh, berkembang dan maju.

2.1.7 Posisi dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Berdasarkan Permendagri No. 27 Tahun 2013 Pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja modal pada APBD Tahun Anggaran 2014 sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari belanja daerah sesuai amanat Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN Tahun 2010-2014. Belanja modal ini merupakan alat bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan salah satu tugas pentingya yaitu dalam menyediakan dan membangun infrastruktur publik. Dalam kenyataannya belanja modal pada APBD di akhir tahun seringkali dibawah target atau lebih rendah dibandingkan dengan anggarannya.

Beberapa fakta yang ada seperti dominasi dana perimbangan dalam pendapatan daerah dapat dilihat dalam Laporan Deskripsi dan Analisis APBD tahun 2013 berikut ini :

Gambar 2.1
Trend Komposisi Pendapatan Daerah TA 2009 – 2013 (dalam miliar rupiah)



Sumber : Kementrian Keuangan Republik Indonesia (2008)

Komposisi setiap jenis Pendapatan Daerah beserta trend-nya terlihat pada tabel di atas. Secara nasional porsi Dana Perimbangan masih dominan setiap tahunnya, akan tetapi terlihat laju peningkatannya lebih rendah bila dibandingkan laju peningkatan PAD. PAD terus mengalami peningkatan dimana pada tahun 2009 PAD seluruh daerah secara nasional mencapai Rp62,7 miliar dan di tahun 2013 meningkat menjadi Rp140,3 miliar rupiah. Peningkatan tersebut secara rata-rata dari tahun 2009 hingga 2013 adalah sebesar 22,4%, peningkatan dari tahun 2012 hingga ke 2013 adalah sebesar 24,5%.

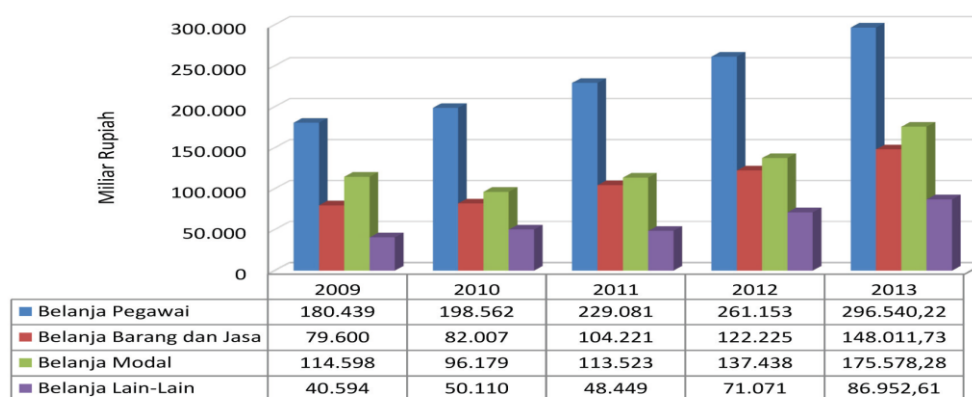
Dana Perimbangan secara nasional setiap tahunnya mengalami peningkatan, di mana pada tahun 2009 Dana Perimbangan hanya Rp285,0 triliun terus meningkat menjadi Rp432,7 triliun di tahun 2013. Rata-rata peningkatan Dana Perimbangan dari tahun 2009 hingga 2013 di kisaran 11,1%. Peningkatan yang terjadi pada tahun 2013 yaitu sebesar 13,7% dari

anggaran Dana Perimbangan di tahun 2012. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah juga menunjukkan tren peningkatan dari tahun 2009 hingga 2013. Pada tahun 2009 secara nasional Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah masih di kisaran Rp19,5 triliun, kemudian mengalami rata-rata peningkatan per tahunnya sebesar 44,7%, sehingga di tahun 2013 Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah mencapai Rp79,9 triliun. Persentase peningkatan yang terjadi pada tahun anggaran 2012 yaitu sebesar 38,3% dari anggaran tahun sebelumnya dan di tahun 2013 dianggarkan meningkat.

Selain fakta mengenai dominasi dana perimbangan dalam pendapatan pemerintah daerah kabupaten/kota yang perlu untuk dijadikan perhatian lebih, fakta lain yaitu mengenai dominasi pada alokasi belanja pegawai yang tinggi dibandingkan dengan belanja daerah lainnya yang dapat dilihat dalam Laporan Deskripsi dan Analisis APBD tahun 2013 berikut ini :

Gambar 2.2

Trend Belanja Daerah TA 2009 – 2013 (dalam miliar rupiah)



Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2008)

Berdasarkan tabel di atas maka dapat kita amati porsi tiap jenis Belanja Daerah setiap tahun dan trend kenaikan/penurunannya antar tahun. Bila dicermati Belanja Pegawai (langsung dan tidak langsung) secara nasional cenderung terus meningkat dari tahun 2009 hingga 2013, di mana pada tahun 2009 total Belanja Pegawai secara nasional baru mencapai angka Rp180,4 miliar rupiah dan di tahun 2013 meningkat menjadi Rp296,5 miliar rupiah. Rata-rata peningkatan Belanja Pegawai mencapai 13,2%.

Pada tahun 2013 Belanja Pegawai mengalami peningkatan sebesar 13,6% dari tahun 2012. Besarnya Belanja Barang dan Jasa juga mengalami peningkatan setiap tahunnya, pada tahun 2009 total Belanja Barang dan Jasa secara nasional di kisaran Rp79,6 miliar rupiah dan pada tahun 2013 telah meningkat menjadi Rp148,0 miliar rupiah. Peningkatan Belanja Barang dan Jasa secara rata-rata dari tahun 2009 hingga 2013 adalah sebesar 15,0%.

Fenomena yang agak berbeda terlihat dari trend Belanja Modal tahun 2009 hingga 2013, dimana secara rata-rata mengalami peningkatan di kisaran 12,7% dari tahun 2009 hingga 2013. Namun demikian, bila dilihat secara nominal, maka perubahan tersebut cenderung fluktuatif, dimana pada tahun 2009 total Belanja Modal mencapai Rp114,6 miliar rupiah lalu mengalami penurunan di tahun 2010 yaitu hanya sebesar Rp96,2 miliar rupiah, kemudian mengalami peningkatan di tahun 2011 hingga di tahun 2013 total Belanja Modal mencapai Rp175,6 miliar rupiah. Belanja Lain-Lain juga cenderung fluktuatif pada tahun 2009 hingga 2013 di mana pada tahun 2009 Belanja Lain-Lain secara total mencapai Rp40,6 miliar lalu naik

menjadi Rp50,11 miliar di tahun 2010. Selanjutnya total Belanja Lain- Lain di tahun 2011 turun lagi menjadi Rp48,4 miliar dan akhirnya pada tahun 2013 total anggaran Belanja Lain-Lain meningkat menjadi Rp87,0 miliar. Secara rata-rata peningkatan total Belanja Barang dan Jasa pada tahun 2009 hingga 2013 adalah sebesar 22,3%.

Kalau melihat kondisi seperti diatas maka pengalokasian anggaran dalam APBD kurang efektif, karena kurang memihak pada kepentingan publik. Padahal kepentingan publik inilah yang seharusnya diutamakan karena tujuan diberikannya dana transfer pusat ke daerah adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar-pemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh daerah. Dan kondisi lainnya yang perlu diperhatikan adalah tingkat kemandirian daerah perlu untuk lebih ditingkatkan lagi, dalam hal ini yaitu meningkatkan PAD agar bisa menjadi sumber dana utama untuk pemerintah daerah.

2.1.8 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Alokasi Belanja Modal

Menurut Moision (2002) pemerintah daerah kabupaten/kota mendanai pengeluaran mereka dari PAD (*own source revenue*), bantuan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi (*grants*), dan pinjaman-pinjaman (*loans*). Dalam membiayai belanja daerah, selain menggunakan dana perimbangan/bantuan dari pusat dan juga dari pinjaman maka pemerintah daerah akan menggunakan pendapatan dari hasil *effort*-nya sendiri yaitu Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan Asli Daerah menurut Undang-Undang

No. 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 18 yaitu pendapatan daerah yang bersumber dari :

1. Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan salah satu komponen pendapatan asli daerah yang diperoleh dari orang pribadi atau badan. Mardiasmo (2004) dalam Ardhini dan Handayani (2011) menyatakan pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

2. Retribusi Daerah

Retribusi daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Kontribusi tersebut dapat berupa deviden yang dibayarkan kepada daerah atau juga dengan memanfaatkan kekayaan daerah seperti penyewaan tanah dan bangunan daerah yang dapat mendatangkan tambahan bagi penerimaan daerah. Jenis pendapatan yang tergolong dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ini antara lain, bagian laba, deviden dan

4. Lain-lain PAD yang sah

Yang termasuk dalam penerimaan lain-lain PAD yang sah antara lain : hasil penjualan barang milik daerah, penjualan barang-barang bekas, cicilan kendaraan bermotor, cicilan rumah dinas, penerimaan atas kekayaan daerah, sumbangan pihak ketiga, penerimaan jasa giro (kas daerah) dan lain-lain.

Dalam kenyataannya proporsi PAD dalam pos pendapatan jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan dana perimbangan. Padahal seharusnya PAD ini mampu untuk menjadi sumber dana utama dalam membiayai belanja daerah terutama untuk belanja pembangunan daerah. Menurut Febrian (2011) dana-dana yang bersumber dari pendapatan asli daerah tersebut merupakan salah satu faktor penunjang dalam melaksanakan kewajiban daerah untuk membiayai belanja rutin serta biaya pembangunan daerah. Dan juga merupakan alat untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke kas daerah guna menunjang pelaksanaan pembangunan daerah. Serta untuk mengatur dan meningkatkan kondisi sosial ekonomi pemakai jasa tersebut. Menurut Kusnandar dan Siswantoro (2011) PAD walaupun kecil dalam proporsi penerimaan namun sangat berpengaruh pada alokasi belanja modal, hal ini menunjukkan bahwa PAD merupakan sumber penting pendapatan yang akan dialokasikan dalam pembangunan infrastruktur daerah. Disini juga dijelaskan peningkatan PAD dalam jumlah yang besar diharapkan dapat mendorong akuntabilitas yang lebih, memperbaiki pembiayaan daerah, dan juga dapat memperkecil sumber pembiayaan yang berasal dari transfer pemerintah pusat yang secara langsung meningkatkan kemandirian daerah. Pendapatan Asli Daerah

(PAD) merupakan sumber pembiayaan untuk anggaran belanja modal. PAD didapatkan dari iuran langsung dari masyarakat, seperti pajak, retribusi, dan lain sebagainya. Pemerintah daerah sebagai agen yang diberi kewenangan oleh rakyat berkewajiban untuk memberikan pelayanan publik yang semakin baik kepada masyarakat selaku prinsipal. Hal tersebut bisa dilakukan oleh pemerintah daerah melalui anggaran belanja modal daerah yang dialokasikan dalam APBD setiap tahunnya. Adapun bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat yaitu berupa penyediaan sarana dan prasarana publik yang memadai di daerah.

2.1.9 Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Alokasi Belanja Modal

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu Daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar.

Celah fiskal merupakan kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dikurangi dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) Daerah. Data untuk menghitung kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal diperoleh dari lembaga statistik pemerintah dan/atau lembaga pemerintah yang berwenang menerbitkan data

yang dapat dipertanggung jawabkan. DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu daerah provinsi dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh daerah provinsi. Bobot daerah provinsi merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah provinsi yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh daerah provinsi.

DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu daerah kabupaten/kota dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh daerah kabupaten/ kota. Bobot daerah kabupaten/kota merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh daerah kabupaten/kota. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah dikurangi nilai celah fiskal. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar tidak menerima DAU.

Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah. Penyaluran DAU dilaksanakan setiap bulan masing-masing sebesar 1/12 (satu perdua belas) dari DAU Daerah yang bersangkutan. Penyaluran DAU dilaksanakan sebelum bulan bersangkutan. Ketentuan lebih lanjut mengenai DAU diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pemberian DAU memberikan kelonggaran bagi penerima dana untuk dapat menggunakannya sesuai dengan kebutuhan tanpa terikat pada kebijakan pemberi DAU. DAU bersifat *block grant* yang berarti

penggunaannya diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai penerima sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka otonomi daerah. Adanya transfer dana (DAU) bagi Pemda merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri yaitu dengan PAD.

Halim dalam Fathony (2011) menyebutkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) adalah transfer yang bersifat umum dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah untuk mengatasi ketimpangan horisontal dengan tujuan utama pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk masing-masing Kab/Kota dapat dilihat dari pos dana perimbangan dalam Laporan Realisasi APBD. DAU diukur dengan spread Dana Alokasi Umum (DAU) dari APBD tahun berjalan (t) ke APBD tahun sebelumnya ($t-1$) (Yulia, 2007).

Dengan adanya dana transfer berupa DAU ini maka pemerintah daerah bisa menggunakannya dalam belanja daerah yang mana belanja daerah ini diharapkan mampu untuk meningkatkan pelayanan terhadap publik. Alokasi belanja yang diharapkan ditingkatkan yaitu alokasi belanja modal. Karena belanja modal ini bersifat produktif. DAU bisa digunakan untuk membiayai belanja daerah dan apabila terdapat kekurangan bisa dibiayai dengan PAD.

Sebagian besar pos penerimaan pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia berasal dari dana perimbangan. DAU ini memang memiliki proporsi yang paling besar diantara dana perimbangan lainnya, yaitu lebih dari 50% dari penerimaan daerah. Dengan kondisi seperti ini tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat menjadi sulit untuk dikurangi. Hal ini tidak searah dengan prinsip kemandirian dalam pelaksanaan otonomi daerah. Besarnya proporsi DAU ini menyebabkan ketergantungan yang tinggi terhadap pusat sehingga menimbulkan kecenderungan respon terhadap DAU untuk belanja daerah lebih besar jika dibandingkan dengan respon Pendapatan Asli Daerah nya sendiri untuk membiayai belanja daerah.

2.1.10 Pengaruh DBH (Pajak dan Bukan Pajak/SDA) Terhadap Alokasi Belanja Modal

Selain DAU, dana transfer dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah Kabupaten/kota yang memiliki kecenderungan proporsi terbesar kedua adalah Dana Bagi Hasil (DBH). DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU No.33 Tahun 2004, Tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah*). DBH yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terdiri dari dua (2) jenis, yaitu DBH pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA). Pola bagi hasil

penerimaan tersebut dilakukan dengan prosentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil.

Penerimaan DBH pajak bersumber dari: (1) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), (2) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan (3) Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh WPOPDN) dan Pajak Penghasilan Pasal 21 (PPh 21). Dana Bagi Hasil dari penerimaan PBB sebesar 90% (sembilan puluh persen) untuk Daerah dengan rincian 16,2% (enam belas dua persepuluh persen) untuk daerah provinsi yang 64,8% (enam puluh empat delapan persepuluh persen) untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan 9% (sembilan persen) untuk biaya pemungutan. 10% (sepuluh persen) bagian Pemerintah dari penerimaan PBB dibagikan kepada seluruh daerah kabupaten dan kota yang didasarkan atas realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan, dengan imbalan sebagai berikut 65% (enam puluh lima persen) dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten dan kota dan 35% (tiga puluh lima persen) dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten dan kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu.

Dana Bagi Hasil dari penerimaan BPHTB adalah sebesar 80% (delapan puluh persen) dengan rincian sebagai berikut 16% (enam belas persen) untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan 64% (enam puluh empat persen) untuk daerah kabupaten dan kota penghasil. 20% (dua puluh persen) bagian Pemerintah dari penerimaan BPHTB dibagikan dengan porsi

yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota. Penyaluran Dana Bagi Hasil PBB dan BPHTB dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 yang merupakan bagian Daerah adalah sebesar 20% (dua puluh persen) yang dibagi antara Pemerintah Daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 dibagi dengan imbangannya 60% (enam puluh persen) untuk kabupaten/kota dan 40% (empat puluh persen) untuk provinsi. Penyaluran Dana Bagi Hasil tersebut dilaksanakan secara triwulanan.

Sedangkan penerimaan DBH SDA bersumber dari: (1) Kehutanan, berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangannya 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah. Penerimaan Kehutanan yang berasal dari Dana Reboisasi dibagi dengan imbangannya sebesar 60% (enam puluh persen) untuk Pemerintah dan 40% (empat puluh persen) untuk Daerah. (2) Pertambangan Umum, penerimaan Pertambangan Umum yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbangannya 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah. (3) Perikanan, penerimaan perikanan yang diterima secara nasional dibagi dengan imbangannya 20% (dua puluh

persen) untuk pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk seluruh kabupaten/kota. (4) Pertambangan Minyak Bumi, penerimaan Pertambangan Minyak Bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbalan 84,5% (delapan puluh empat setengah persen) untuk pemerintah dan 15,5% (lima belas setengah persen) untuk daerah. (5) Pertambangan Gas Bumi, penerimaan Pertambangan Gas Bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbalan 69,5% (enam puluh sembilan setengah persen) untuk pemerintah dan 30,5% (tiga puluh setengah persen) untuk daerah dan (6) Pertambangan Panas Bumi, Pertambangan Panas Bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan yang merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak, dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah.

Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004, sebagai konsekuensi dari kewenangan otonomi yang luas, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan. Kewajiban itu bisa dipenuhi apabila pemerintah daerah mampu mengelola potensi daerahnya yaitu potensi SDA, sumber daya manusia (SDM), dan potensi sumber daya keuangan secara optimal. Setiap daerah dituntut untuk

lebih meningkatkan kemampuan sumber daya manusia untuk dapat menggali potensi yang ada dan mengelolanya sehingga pendapatan daerah dapat terus meningkat dan ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat dapat berkurang. Melalui bagi hasil penerimaan negara tersebut, diharapkan potensi penerimaan daerah menjadi semakin meningkat dan daerah merasakan bahwa haknya atas pemanfaatan SDA yang dimiliki masing-masing daerah diperhatikan oleh pemerintah pusat (Widjaja, 2002, dalam Adi, 2009).

Pada umumnya setiap daerah memiliki sektor unggulan sendiri-sendiri dalam hal keuangan dan hal ini sangat bergantung pada pemerintah daerah itu sendiri dalam menggali dan mengembangkan potensi-potensi yang ada. Demikian halnya dalam sistem DBH yang bersumber dari pajak dan SDA. Mekanisme bagi hasil SDA dan pajak bertujuan untuk mengurangi ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) pusat-daerah. Namun, pola bagi hasil tersebut dapat berpotensi mempertajam ketimpangan horisontal (*horizontal imbalance*) yang dialami antara daerah penghasil dan non penghasil.

Ketimpangan horisontal tersebut disebabkan karena dalam kenyataannya karakteristik daerah di Indonesia sangat beraneka ragam. Ada daerah yang dianugerahi kekayaan alam yang sangat melimpah seperti di Riau, Aceh, Kalimantan Timur, dan Papua (Astuti dan Joko, 2005, dalam Adi, 2009) yang berupa minyak bumi dan gas alam (migas), pertambangan, dan kehutanan. Ada juga daerah yang sebenarnya tidak memiliki kekayaan

alam yang besar namun karena struktur perekonomian mereka telah tertata dengan baik maka potensi pajak dapat dioptimalkan sehingga daerah tersebut menjadi kaya.

Hal tersebut sejalan dengan Cristyanto (2005, dalam Adi, 2009) yang menyatakan bahwa potensi penerimaan daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan Pajak Penghasilan dimana potensi yang cukup signifikan hanya dimiliki oleh beberapa daerah saja. Berdasarkan Undang-Undang PPh yang baru (UU Nomor 17 Tahun 2000), mulai tahun anggaran 2001 Daerah memperoleh bagi hasil dari Pajak Penghasilan (PPh) orang pribadi (personal income tax), yaitu PPh Pasal 21 serta PPh Pasal 25/29 Orang Pribadi. Ditetapkannya PPh Perorangan sebagai objek bagi hasil dimaksudkan sebagai kompensasi dan penyelemat bagi daerah-daerah yang tidak memiliki SDA tetapi memberikan kontribusi yang besar bagi penerimaan negara (APBN). Volume perolehan pajak di daerah berasosiasi kuat dengan besarnya tingkat pendapatan sebagai basis pajak. Dengan demikian, daerah dengan tingkat pendapatan yang lebih tinggi cenderung akan memperoleh DBH pajak yang lebih tinggi pula. DBH merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah yang bukan berasal dari Pendapatan Asli Daerah selain Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

2.1.11 Pengaruh SiLPA Terhadap Alokasi Belanja Modal

SiLPA menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA) mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

Dengan demikian maka selisih lebih realisasi anggaran tahun sebelumnya ini bisa mempengaruhi alokasi belanja modal untuk tahun berikutnya. Apabila alokasi belanja modal yang direncanakan untuk tahun berikutnya tersebut besar dan penerimaan daerah tidak mampu menutup belanja daerah maupun pengeluaran pembiayaan sehingga menyebabkan anggaran daerah defisit, maka SiLPA inilah yang akan digunakan untuk menutup defisit anggaran tersebut. Oleh karena itu pengelolaan SiLPA yang tepat sangatlah penting untuk membuat rancangan anggaran tahun berikutnya, terutama untuk alokasi belanja daerah.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai pengalokasian belanja modal ini sebelumnya juga pernah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu dengan periode, variabel independen dan juga sampel penelitian yang berbeda-beda. Beberapa penelitian terdahulu yang menjadi referensi dalam melakukan

penelitian ini antara lain yaitu penelitian yang dilakukan oleh Stine (1994) dengan judul penelitian yaitu “Is Local Government Response to Federal Aid Symmetrical?”. Stine menguji hipotesis mengenai respon fiskal asimetris bantuan antarpemerintah. Pengujian yang dilakukan terhadap 66 Pemerintah Kota di Pennsylvania dari tahun 1978-1988 membuktikan bahwa respon pemerintah daerah terhadap bantuan/transfer pusat adalah asimetris. Penurunan bantuan/transfer pusat mempengaruhi penurunan Pendapatan Asli Daerah (*own source revenue*).

Prakosa (2004) dengan tujuan penelitiannya yaitu untuk menganalisis pengaruh DAU dan PAD serta kemampuannya dalam memprediksi pengeluaran daerah di Indonesia. Secara empiris penelitian ini membuktikan bahwa besarnya Belanja Daerah dipengaruhi oleh jumlah DAU yang diterima dari Pemerintah Pusat. Dari hasil penelitian tersebut, menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Dalam model prediksi Belanja Daerah, daya prediksi DAU terhadap Belanja Daerah tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi PAD. Hal ini menunjukkan telah terjadi *flypaper effect*.

Penelitian yang dilakukan oleh Lago-Peñas (2005) dengan menggunakan data dari pemerintah kota Galician menunjukkan bahwa reaksi terhadap kenaikan atau penurunan dana transfer/dana bantuan adalah tidak simetris. Dijelaskan bahwa *marginal propensity* untuk belanja ketika dana transfer naik adalah 0.9, sementara *marginal propensity* untuk mengurangi belanja ketika dana transfer berkurang adalah 0.7.

Hendrick (2006) dengan sampel penelitian yaitu 264 kota di Chicago. Data yang digunakan yaitu data fiskal antara tahun 1997 sampai dengan tahun 2003. Penelitian yang berjudul *The Role Of Slack in Local Government Finances* membuktikan bahwa saldo akhir, ukuran pengeluaran, dan kondisi fiskal jangka panjang mempunyai pengaruh terbesar terhadap fund balances (saldo dana) dan slak serta kondisi fiskal tahun berjalan mempunyai pengaruh terbesar terhadap ending balances (saldo akhir) dan perubahan dalam pendapatan dan pengeluaran.

Penelitian Rahmawati (2010) dengan menggunakan sampel sebanyak 35 daerah di Jawa Tengah yang bersumber dari Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dari tahun 2007 hingga 2009. Metode pengambilan sampel menggunakan metode sensus dengan mengambil seluruh populasi. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa DAU dan PAD mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap alokasi belanja daerah. Jika dilihat lebih lanjut, tingkat ketergantungan alokasi belanja daerah lebih dominan terhadap PAD daripada DAU.

Kusnandar dan Siswantoro (2011) meneliti tentang pengaruh DAU, PAD, SiLPA dan luas wilayah terhadap belanja modal. Adapun data sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah dari 292 laporan keuangan pemerintah daerah yang diambil dari hasil pemeriksaan BPK RI tahun 2011. Penelitian ini membuktikan bahwa secara empiris besarnya alokasi belanja modal dipengaruhi oleh DAU, PAD, SiLPA dan luas wilayah. Secara parsial

DAU tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal sedangkan PAD, SiLPA dan luas wilayah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Ardhini dan Handayani (2011) dengan judul penelitiannya yaitu pengaruh rasio keuangan daerah terhadap belanja modal untuk pelayanan publik dalam perspektif teori keagenan membuktikan bahwa rasio kemandirian daerah berpengaruh positif tidak signifikan terhadap rasio belanja modal, rasio efektivitas keuangan daerah berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal, rasio efisiensi keuangan daerah berpengaruh negatif namun signifikan terhadap alokasi belanja modal serta Sisa Lebih Anggaran Tahun Sebelumnya (SiLPA) berpengaruh positif dan signifikan terhadap realisasi belanja modal. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah yang secara rutin melaporkan laporan realisasi APBD dari tahun 2007 sampai dengan tahun 2008 kepada Dirjen Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah.

Wandira (2013) yang meneliti mengenai pengaruh PAD, DAU, DAK, dan DBH terhadap pengalokasian belanja modal dengan populasi penelitinya yaitu 33 Provinsi se-Indonesia dan data sekunder yang berupa Laporan Realisasi APBD Pemerintah Provinsi se-Indonesia tahun 2012 membuktikan bahwa DAU dengan arah negatif, DAK dan DBH berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Sedangkan PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Secara simultan variabel PAD, DAU, DAK, dan DBH berpengaruh signifikan terhadap belanja

modal. Bagi Pemerintah daerah diharapkan lebih memperhatikan proporsi DAU yang di alokasikan ke anggaran belanja modal.

2.3 Kerangka Pemikiran Teoritis

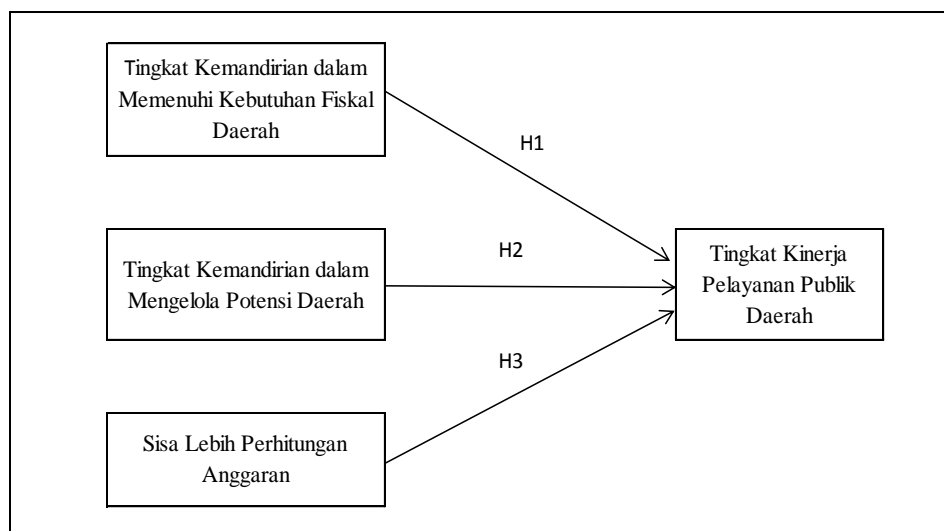
Komposisi belanja daerah seharusnya dipertimbangkan lagi, karena dominasi belanja pegawai yang sangat besar berdampak pada pengalokasian terhadap belanja modal menjadi lebih kecil. Padahal belanja modal inilah yang seharusnya mendapat alokasi dana yang proporsional atau bahkan lebih besar dari belanja pegawai, karena sifat dari belanja modal ini adalah belanja produktif yang menambah aset tetap untuk tujuan meningkatkan pelayanan terhadap publik. Alokasi belanja daerah bisa dikatakan efektif apabila belanja daerah lebih banyak dialokasikan untuk kepentingan yang lebih dekat dengan publik yaitu seperti belanja untuk pembangunan dan peningkatan pelayanan publik di daerah, bukan lebih banyak untuk belanja aparatur saja.

Variabel-variabel dari APBD yang berhubungan dengan pengalokasian belanja modal diantaranya adalah dari sektor Pendapatan Asli Daerah Sedangkan dari sektor dana perimbangan, variabel yang berpengaruh adalah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) pajak maupun non pajak. Keduanya ini memiliki kecenderungan proporsi terbesar diantara dana perimbangan lainnya. Dalam beberapa penelitian dijelaskan bahwa banyak pemerintah daerah yang lebih cenderung merespon *grants* ini dalam mengalokasikan belanja modal daerah. Dari kecenderungan seperti ini maka diperkirakan apabila proporsi

PAD per DAU atau DBH itu tinggi dengan asumsi penerimaan PAD tinggi dan DAU atau DBH itu rendah, maka alokasi ke belanja modal yang akan dikurangi. Berbeda dengan kondisi dimana proporsi PAD per DAU atau DBH itu rendah dengan asumsi penerimaan PAD rendah dan DAU atau DBH itu tinggi, maka alokasi ke belanja modal akan dinaikkan.

Dari sektor penerimaan pembiayaan SiLPA merupakan variabel yang mungkin dapat mempengaruhi besar kecilnya alokasi belanja modal pada tahun anggaran berikutnya. SiLPA merupakan selisish realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA ini merupakan bentuk dari dana idle pemerintah daerah yang mana dana idle ini belum digunakan dalam belanja atau pengeluaran pembiayaan. Berdasarkan uraian di atas maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.3
Kerangka Pemikiran Teoritis



Keterangan :

H₁ : Tingkat Kemandirian dalam memenuhi kebutuhan Fiskal berpengaruh negatif terhadap Tingkat Kinerja Pelayanan Publik, apabila proporsi PAD per DAU tinggi atau dengan kata lain Kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal tinggi maka kinerja pelayanan publik rendah dan sebaliknya.

H₂ : Tingkat Kemandirian dalam mengelola potensi daerah berpengaruh negatif terhadap Tingkat Kinerja Pelayanan Publik, apabila proporsi PAD per DBH tinggi atau dengan kata lain Kemandirian dalam mengelola potensi daerah tinggi maka kinerja pelayanan publik rendah dan sebaliknya.

H₃ : SiLPA berpengaruh positif terhadap Tingkat Kinerja Pelayanan Publik.

2.4. Perumusan Hipotesis

Dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 dijelaskan bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang berasal dari daerah itu sendiri yang digali berdasarkan kemampuan yang dimiliki. Itu artinya bahwa PAD ini merupakan hasil usaha sendiri dari pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan. Adapun komponen dari PAD yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Kawedar, 2011).

Selain dari PAD, pendapatan daerah juga berasal dari transfer pemerintah pusat yaitu berupa Dana Alokasi Umum (DAU). Adanya transfer dana (DAU) bagi Pemerintah daerah merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri (PAD). DAU pada kenyataannya merupakan sumber pendanaan terbesar dan utama bagi pemerintah daerah yang diperoleh dari transfer pemerintah pusat kepada daerah. Tujuan utama dari pemberian DAU ini adalah pemerataan fiskal sehingga diharapkan akan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik. Akan tetapi, pemberian dana transfer atau dana perimbangan ini menjadikan daerah sangat bergantung dengan Pemerintah pusat, hal ini tidak sesuai dengan prinsip kemandirian dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Dikutip dari Prakosa (2004) beberapa peneliti menemukan bahwa respon Pemerintah daerah berbeda untuk transfer dan pendapatan sendiri (seperti pajak). Pendapat ini senada dengan pendapat Moisio (2002) yaitu orang akan lebih berhemat dalam membelanjakan pendapatan yang merupakan hasil *effort* nya sendiri dibanding pendapatan yang diberikan pihak lain. Artinya, ketika penerimaan daerah berasal dari transfer, maka stimulus atas belanja yang ditimbulkan berbeda dengan stimulus yang muncul dari pendapatan daerah (terutama pajak daerah). Oates (1999 dalam Prakosa, 2004) menyatakan bahwa ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer, maka disebut *flypaper effect*. Penelitian yang

dilakukan oleh Febrian (2011) membuktikan bahwa pemerintah daerah masih banyak merespon pengeluaran daerahnya dari transfer pemerintah pusat yang bersifat tidak bersyarat daripada pendapatan asli daerahnya.

**H₁ : Tingkat Kemandirian dalam Memenuhi Kebutuhan Fiskal
Daerah Berpengaruh Negatif terhadap Tingkat Kinerja
Pelayanan Publik**

Selain DAU, pemerintah daerah juga mendapatkan dana bagi hasil yaitu berupa DBH pajak dan non pajak. Penerimaan DBH pajak bersumber dari: (1) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), (2) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan (3) Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh WPOPND) dan Pajak Penghasilan Pasal 21 (PPh 21). Sedangkan penerimaan DBH SDA bersumber dari: (1) Kehutanan, (2) Pertambangan Umum, (3) Perikanan, (4) Pertambangan Minyak Bumi, (5) Pertambangan Gas Bumi, dan (6) Pertambangan Panas Bumi.

DBH merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah yang bukan berasal dari Pendapatan Asli Daerah selain Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Jika pemerintah daerah dapat mengoptimalkan penerimaan dari pajak dan sumber daya alam yang dimiliki, sehingga pendapatan yang diperoleh semakin tinggi maka transfer DBH yang diterima pun cenderung akan semakin besar. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Wandira (2013) yaitu terdapat pengaruh yang signifikan antara variabel

DBH terhadap belanja modal. Secara teoritis Pemerintah daerah akan mampu menetapkan belanja modal yang semakin besar jika anggaran DBH semakin besar pula, begitupun Sebaliknya semakin kecil belanja modal yang akan ditetapkan jika anggaran DBH semakin kecil. DBH berpengaruh positif terhadap Belanja Modal.

Namun masalah yang sampai sekarang harus diperhatikan yaitu tingkat ketergantungan pemerintah daerah yang masih tinggi terhadap dana perimbangan ini. Adanya kecenderungan seperti ini semakin diperkuat dengan pendapat Gamkhar & Oates (1996 dalam Prakosa, 2004) menganalisa respon Pemda terhadap perubahan jumlah transfer dari pemerintah federal di Amerika Serikat untuk tahun 1953-1991. Mereka menyatakan bahwa pengurangan jumlah transfer (cuts in federal grants) menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah.

**H₂ : Tingkat Kemandirian dalam Mengelola Potensi Daerah
Berpengaruh Negatif terhadap Tingkat Kinerja
Pelayanan Publik**

Dalam anggaran yang dibuat oleh pemerintah daerah seringkali saldo akhirnya adalah berupa defisit, padahal pada realisasinya beberapa pemerintah daerah mengalami kondisi yang berkebalikan, yaitu surplus. Dalam kondisi surplus seperti ini, maka ada dana dari pemerintah daerah yang belum digunakan untuk belanja atau pengeluaran pembiayaan, dana ini disebut dana idel. SiLPA tahun berkenaan (SiLPA pada akhir tahun anggaran) merupakan gambaran dana idel pada akhir tahun anggaran,

SiLPA tahun berkenaan berasal dari pendapatan yang melebihi anggaran dan/atau realisasi belanja yang lebih kecil. SiLPA tahun sebelumnya yang merupakan penerimaan pembiayaan digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung (belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja pegawai) dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan (Kusnandar dan Siswantoro, 2011).

Dalam Jokowi Fokuskan Penggunaan SiLPA 2012 untuk Macet dan Banjir (Kurnia Sari Aziza, 2012) pemanfaatan SiLPA untuk digunakan tahun depan, Jokowi menjanjikan akan digunakan untuk program prioritas, seperti penuntasan kemacetan, banjir, dan pembebasan tanah untuk penataan kampung. Dengan demikian SiLPA tahun anggaran sebelumnya bisa dijadikan pertimbangan dalam melakukan alokasi belanja langsung maupun belanja modal, sehingga pembangunan daerah yang belum terealisasi pada tahun sebelumnya ataupun yang telah direncanakan pada tahun bersangkutan bisa dilaksanakan. Oleh karena itu hipotesis SiLPA terhadap Belanja Modal adalah :

H₃ : Besarnya SiLPA pada akhir tahun sebelumnya berpengaruh positif Tingkat Kinerja Pelayanan Publik

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Variabel Penelitian dan Definisi operasional

Variabel dependen dalam penelitian ini tingkat kinerja pelayanan publik, sedangkan variabel independennya adalah tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah, tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah, dan SiLPA.

3.1.1 Tingkat Kinerja Pelayanan Publik

Pelayanan publik Menurut Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Untuk mewujudkan pelayanan publik kepada masyarakat, pemerintah daerah akan mengalokasikan dana dalam APBD untuk membiayai program kegiatan yang berkaitan dengan hal tersebut dalam tahun anggaran tertentu.

Pemerintah daerah sebagai wakil rakyat harus kreatif serta efektif dalam melakukan penganggaran dan benar-benar mengutamakan kepentingan untuk publik. Jangan sampai pengalokasian anggaran terutama belanja modal dalam APBD dinilai kurang efektif karena kurang memihak pada kepentingan publik, bahkan lebih banyak dialokasikan untuk

kepentingan aparaturnya pemerintah daerah saja. Pemerintah daerah disini berperan sebagai agen yang memiliki tanggung jawab kepada prinsipal yaitu rakyat untuk memberikan pelayanan publik (*public service*) yang baik kepada masyarakat melalui anggaran belanja modal, karena masyarakat telah memberikan sebagian uangnya kepada pemerintah daerah. Adapun bentuk pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat yaitu dengan menyediakan sarana dan prasarana yang memadai di daerahnya.

Jadi kinerja pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan publik harus secara terus menerus ditingkatkan karena meningkatkan pelayanan kebutuhan publik merupakan tujuan utama dari penyelenggaraan otonomi daerah. Kinerja pelayanan publik pemerintah daerah bisa dinilai dari besarnya alokasi pada tiap-tiap jenis belanja daerah dalam APBD yang dialokasikan untuk kepentingan masyarakat/ publik seperti peningkatan pembangunan infrastruktur di daerah. Alokasi belanja daerah terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang tidak memiliki keterkaitan secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah yang terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Cara untuk menghitung alokasi belanja tidak langsung adalah dengan menjumlahkan seluruh komponen belanja yang terdiri atas belanja

pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.

Belanja langsung merupakan belanja yang memiliki keterkaitan secara langsung dengan program dan kegiatan pemerintah yang meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal (Sari, 2009, dalam Rahmawati, 2010). Cara untuk menghitung alokasi belanja langsung adalah dengan menjumlahkan seluruh komponen belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal. Menyediakan dan membangun infrastruktur publik melalui alokasi belanja modal pada APBD merupakan salah satu tugas penting dari pemerintah daerah.

Dalam penelitian ini tingkat kinerja pelayanan publik pemerintah daerah diukur dari seberapa besar perbandingan antara Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota per Total Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota. Angka belanja daerah yang didalamnya juga merinci jenis belanja daerah yaitu belanja modal dapat diketahui dari pos belanja daerah dalam Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Tengah dari tahun 2006 sampai dengan 2012. Apabila perbandingan antar keduanya menunjukkan angka proporsi yang tinggi maka bisa dikatakan kinerja pelayanan publik meningkat, karena pemerintah daerah mengalokasikan dana yang cukup besar untuk belanja modal.

Menurut Harianto (2007) dengan terpenuhinya fasilitas publik maka masyarakat merasa nyaman dan dapat menjalankan usahanya dengan

efisien dan efektif sehingga pada akhirnya akan meningkatkan partisipasi publik dalam pembangunan. Belanja Modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, transportasi, sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah. Tersedianya infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektifitas di berbagai sektor, produktifitas masyarakat diharapkan menjadi semakin tinggi dan pada gilirannya terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi. Melihat hubungan seperti ini maka belanja modal sangat penting untuk pembangunan daerah dan bisa dikatakan sebagai alat untuk mengukur tingkat kinerja pelayanan publik.

3.1.2 Tingkat Kemandirian Dalam Memenuhi Kebutuhan Fiskal Daerah

Desentralisasi yang saat ini sedang berjalan diharapkan mampu untuk memenuhi dua manfaat nyata, yaitu: pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumberdaya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. Kedua, memperbaiki alokasi sumberdaya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah. Pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam berbagai bidang diantaranya dalam bidang keuangan. Contoh kewenangan dalam bidang keuangan yaitu pemungutan sumber-sumber pendapatan daerah. Sumber-sumber pendapatan daerah

terdiri dari sumber pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri seperti PAD dan sumber pendapatan yang berasal dari pihak lain seperti DAU dan DBH.

PAD merupakan sumber pembiayaan bagi pemerintahan daerah dalam menciptakan infrastruktur daerah. Menurut Undang-undang nomor 33 tahun 2004 PAD terdiri dari hasil Pajak Daerah, Retribusi daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain PAD yang sah. Sumber pendapatan lainnya yang berasal dari pihak lain yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) . Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) neto yang ditetapkan dalam APBN. Pemberian DAU kepada daerah berdasarkan pada celah fiskal yang merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal dan juga berdasarkan pada alokasi dasar yaitu jumlah seluruh gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah. DAU untuk masing-masing Kab/Kota dapat dilihat dari pos dana perimbangan dalam Laporan Realisasi APBD.

Dengan diberikannya kewenangan dalam pemungutan sumber-sumber pendapatan daerah, maka pemerintah daerah diharapkan mampu untuk meningkatkan kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah.

Besarnya PAD sebagai penerimaan daerah menunjukkan kemandirian daerah dalam menghasilkan sumber keuangan daerah sendiri yang bukan berasal dari dana perimbangan. Dengan PAD yang tinggi maka penerimaan dana transfer dari pusat yaitu DAU akan semakin kecil, karena ini mengindikasikan bahwa kemampuan fiskal pemerintah daerah semakin kuat.

Tingkat kemandirian pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan fiskal diukur dari besarnya perbandingan antara PAD sebagai pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri dengan DAU sebagai pendapatan dari pihak lain yang mencerminkan kebutuhan fiskal suatu daerah. Apabila angka proporsi antara keduanya menunjukkan hasil yang tinggi maka tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah dikatakan tinggi, namun apabila angka proporsi antara keduanya menunjukkan hasil yang rendah maka tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah dikatakan rendah.

3.1.3 Tingkat Kemandirian Dalam Mengelola Potensi Daerah

Selain Dana Alokasi Umum sebagai dana bantuan dari pusat yang memiliki jumlah besar, pemerintah pusat juga memberikan Dana Bagi hasil. Menurut PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, DBH merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dibagi hasilkan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu dengan memperhatikan potensi daerah penghasil. Potensi daerah merupakan bentuk kekayaan daerah. Kekayaan ini mencakup kekayaan material dan nonmaterial. Tentu

sudah jelas bahwa kekayaan fisik yang dimiliki masing-masing daerah dapat menghasilkan kekayaan materi bagi daerah asalnya (Retnaningsih dan Rochman, 2012).

Penerimaan DBH pajak bersumber dari: (1) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), (2) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan (3) Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh WPOPDN) dan Pajak Penghasilan Pasal 21 (PPh 21). Sedangkan penerimaan DBH SDA bersumber dari: (1) Kehutanan, (2) Pertambangan Umum, (3) Perikanan, (4) Pertambangan Minyak Bumi, (5) Pertambangan Gas Bumi, dan (6) Pertambangan Panas Bumi.

Cristyanto (2005, dalam Adi, 2009) yang menyatakan bahwa potensi penerimaan daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan Pajak Penghasilan dimana potensi yang cukup signifikan hanya dimiliki oleh beberapa daerah saja. Berdasarkan Undang-Undang PPh yang baru (UU Nomor 17 Tahun 2000), mulai tahun anggaran 2001 Daerah memperoleh bagi hasil dari Pajak Penghasilan (PPh) orang pribadi (personal income tax), yaitu PPh Pasal 21 serta PPh Pasal 25/29 Orang Pribadi. Ditetapkannya PPh Perorangan sebagai objek bagi hasil dimaksudkan sebagai kompensasi dan penyelaras bagi daerah-daerah yang tidak memiliki SDA tetapi memberikan kontribusi yang besar bagi penerimaan negara (APBN).

Potensi daerah harus dikelola dan dikembangkan secara mandiri oleh daerah karena hal ini merupakan tuntutan dari otonomi daerah. Pada umumnya setiap daerah memiliki sektor unggulan sendiri-sendiri dan hal ini sangat bergantung pada pemerintah daerah itu sendiri dalam menggali dan mengembangkan potensi-potensi yang ada. Dalam penelitian ini tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah diukur dari besarnya perbandingan antara PAD sebagai pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri dengan DBH sebagai pendapatan dari pihak lain yang mencerminkan kemampuan dalam menggali potensi pajak maupun SDA tertentu di daerah. Apabila angka proporsi antara keduanya menunjukkan hasil yang tinggi maka tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah dikatakan tinggi, namun apabila angka proporsi antara keduanya menunjukkan hasil yang rendah maka tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah dikatakan rendah.

3.1.6 Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)

SiLPA menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran SiLPA ini merupakan bentuk dari dana idle pemerintah daerah yang mana dana idle ini belum digunakan dalam belanja atau pengeluaran pembiayaan. SiLPA merupakan selisih dari surplus/defisit dengan pembiayaan netto. SiLPA dapat digunakan sebagai indikator efisiensi pengeluaran pemerintah karena SiLPA hanya akan terbentuk bila terjadi surplus pada APBD sekaligus terjadi pembiayaan netto positif, atau

pembiayaan netto lebih besar dari defisit APBD (Hidayat,2013). Besarnya SiLPA ini dapat dilihat dari pos penerimaan pembiayaan dalam Laporan Realisasi APBD Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah.

3.2 Populasi dan Penentuan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. Sedangkan sampel yang digunakan adalah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini dengan menggunakan metode *purposive sampling*. Metode *purposive sampling* merupakan metode pengambilan sampel dengan memilih sampel berdasarkan kriteria yang sesuai dengan data yang dibutuhkan dalam penelitian. Kriteria sampel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah yang telah memasukkan data Laporan Realisasi APBD di situs Dirjen Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah secara rutin dari tahun 2006 hingga 2012.
- Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah melaporkan anggaran dari sektor belanja daerah yang didalamnya memperinci jenis-jenis belanja daerah PAD, Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, dan SiLPA yang digunakan sebagai bahan penelitian ini.

Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah yang telah memenuhi kriteria untuk dipergunakan sebagai sampel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Kabupaten : 29
- Kota : 6

Berdasarkan informasi tersebut, maka data dalam penelitian ini adalah sebanyak 245 daerah. Perhitungan tersebut diperoleh dari :

N daerah	35 kab./kota
N tahun	7 tahun
N total	$35 \times 7 = 245$

3.3 Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data diperoleh dari situs Dirjen Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah. Data tersebut berupa Laporan Realisasi APBD yang memuat pula data belanja daerah yang didalamnya memperinci jenis-jenis belanja daerah, dana lokasi umum, pendapatan asli daerah, dana bagi hasil dan sisa lebih perhitungan anggaran.

3.4 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumentasi yang dilakukan dengan mengumpulkan data sekunder berupa laporan realisasi APBD tahun 2006 sampai dengan tahun 2012 dari situs Dirjen Perimbangan Keuangan, buku, artikel serta mencatat dan mengolah data yang berkaitan dengan penelitian ini. Penelitian ini menggunakan metode sensus yang mengambil 35 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

3.5. Metode Analisis

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif. Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi linier berganda. Analisis regresi berganda adalah analisis mengenai beberapa variabel independen dengan satu variabel dependen. Secara umum, analisis regresi adalah analisis mengenai variabel independen dengan variabel dependen yang bertujuan untuk mengestimasi nilai rata-rata variabel dependen berdasarkan nilai variabel independen yang diketahui (Gujarati, 2003 dalam Rahmawati, 2010). Teknik yang digunakan untuk mencari nilai persamaan regresi yaitu dengan analisis Least Squares (kuadrat terkecil). Inti metode OLS adalah mengestimasi suatu garis regresi dengan jalan meminimalkan jumlah dari kuadrat kesalahan setiap observasi terhadap garis tersebut (Ghozali, 2011).

Dalam analisis regresi selain mengukur seberapa besar hubungan antara variabel independen dengan variabel dependen, juga menunjukkan bagaimana hubungan antara variabel independen dengan dependen, sehingga dapat membedakan variabel independen dengan variabel dependen tersebut (Ghozali, 2011). Dimana dalam penelitian ini, tiga komponen dari pendapatan daerah yang akan diproksikan yaitu PAD per DBH (tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah) dan PAD per DAU (tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah) serta satu komponen dari penerimaan pembiayaan yaitu SiLPA sebagai variabel independen, akan dianalisis pengaruhnya terhadap kinerja pelayanan publik

yang diukur dengan proksi belanja modal per belanja daerah sebagai variabel dependen. Beberapa langkah yang dilakukan dalam analisis regresi linier masing-masing akan dijelaskan di bawah ini:

3.5.1. Statistik Deskriptif

Statistik deskriptif memberikan gambaran mengenai suatu variabel yang dilihat dari nilai rata-rata (mean), standar deviasi, nilai maksimum dan nilai minimum (Ghozali, 2011). Menurut Fadhilah (2013) standar deviasi, nilai maksimum, dan nilai minimum menggambarkan persebaran data. Data yang memiliki standar deviasi yang semakin besar menggambarkan data tersebut semakin menyebar. Standar deviasi, nilai maksimum, dan nilai minimum menggambarkan persebaran variabel yang bersifat metrik, sedangkan variabel non-metrik digambarkan dengan distribusi frekuensi variabel.

3.5.2. Pengujian Asumsi Klasik

Penelitian ini menggunakan pengujian regresi linier berganda (*multiple regression*) yang terdiri dari uji normalitas, uji multikolinearitas, uji autokorelasi, dan uji heteroskedastisitas.

3.5.2.1. Uji Normalitas

Uji normalitas bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi, variabel pengganggu atau residual memiliki distribusi normal. Seperti diketahui bahwa uji t dan F mengasumsikan bahwa nilai residual mengikuti distribusi normal. Kalau asumsi ini dilanggar maka uji statistik menjadi tidak valid untuk jumlah sampel kecil. Ada dua cara untuk mendeteksi

apakah residual berdistribusi normal atau tidak yaitu dengan analisis grafik dan uji statistik.

Dalam penelitian ini menggunakan kedua cara tersebut. Analisis grafik merupakan cara yang dianggap lebih valid dengan menggunakan keruncingan kurva untuk mengetahui bentuk distribusi data. Uji statistik yang dapat digunakan untuk menguji normalitas residual adalah uji statistik non-parametrik Kolmogrov-Smirnov (K-S). Jika hasil Kolmogrov-Smirnov menunjukkan nilai signifikan diatas 0,05 maka data residual terdistribusi dengan normal. Sedangkan jika hasil Kolmogrov-Smirnov menunjukkan nilai signifikan dibawah 0,05 maka data residual terdistribusi tidak normal (Ghozali, 2011).

Sedangkan grafik distribusi merupakan cara sederhana yang dapat mendukung analisis statistik. Pada prinsipnya normalitas dapat dideteksi dengan melihat penyebaran data (titik) pada sumbu diagonal dari grafik atau dengan melihat histogram dari residualnya. Bentuk data yang terdistribusi secara normal akan mengikuti pola distribusi normal dimana grafiknya mengikuti garis diagonal. Jika data telah terdistribusi secara normal maka model regresi memenuhi asumsi normalitas.

3.5.2.2. Uji Multikolonieritas

Uji multikolonieritas bertujuan untuk menguji apakah model regresi ditemukan adanya korelasi antar variabel bebas (independen). Model regresi yang baik seharusnya tidak terjadi korelasi di antara variabel independen

(Ghozali, 2011). Dalam Ghozali (2011) untuk mendeteksi ada tidaknya multikolonieritas dalam model regresi dapat dilihat dari :

- Nilai tolerance dan
- Variance Inflation Factor (VIF)

Kedua ukuran tersebut menunjukkan variabel independen mana yang dijelaskan oleh variabel independen yang lainnya. Dalam pengertian sederhana setiap variabel independen menjadi variabel dependen (terikat) dan diregres terhadap variabel independen lainnya. Tolerance mengukur variabilitas variabel independen yang terpilih yang tidak dijelaskan oleh variabel independen lainnya. Jadi nilai tolerance yang rendah sama dengan nilai VIF tinggi (karena $VIF = 1/Tolerance$). Nilai cutoff yang umum dipakai untuk menunjukkan adanya multikolonieritas adalah nilai Tolerance < 0.10 atau sama dengan nilai VIF > 10 (Ghozali, 2011).

3.5.2.3. Uji Autokorelasi

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data *time series*, sehingga menggunakan pengujian autokorelasi. Uji autokorelasi bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi linear ada korelasi antara kesalahan pengganggu pada periode t dengan kesalahan pengganggu pada periode $t-1$ (sebelumnya). Jika terjadi korelasi, maka dinamakan ada problem autokorelasi. Autokorelasi muncul karena observasi yang berurutan sepanjang waktu berkaitan satu sama lainnya. Masalah ini timbul karena residual (kesalahan pengganggu) tidak bebas dari satu observasi ke observasi lainnya (Ghozali, 2011).

Uji Autokorelasi dapat dilakukan dengan uji run test. Run test sebagai bagian dari statistik non-parametrik dapat pula digunakan untuk menguji apakah antar residual terdapat korelasi yang tinggi . Jika antar residual tidak terdapat hubungan korelasi maka dikatakan bahwa residual adalah acak atau random. Run test digunakan untuk melihat apakah data residual terjadi random atau tidak (sistematis) (Ghozali, 2011).

3.5.2.4. Uji Heteroskedastisitas

Uji heteroskedastisitas bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi terjadi ketidaksamaan variance dari residual satu pengamatan ke pengamatan yang lain. Jika variance dari residual satu pengamatan ke pengamatan yang lain tetap, maka disebut Homoskedastisitas dan jika berbeda disebut Heteroskedastisitas. Model regresi yang baik adalah Homoskedastisitas atau tidak terjadi Heterokedastisitas (Ghozali, 2011).

Uji ini dapat dilakukan dengan uji glejser. Uji glejser mengusulkan untuk meregres nilai absolut residual terhadap variabel independen. Apabila dalam model regresi variabel independen signifikan secara statistik mempengaruhi variabel dependen, yaitu apabila signifikansinya dibawah tingkat kepercayaan 5, maka model regresi mengandung heteroskedastisitas dan sebaliknya.

3.5.3. Uji Regresi Linier Berganda

Penelitian ini terdiri dari 3 variabel independen proporsi PAD per DAU yang disebut dengan tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah, proporsi PAD per DBH yang disebut dengan kemandirian

dalam mengelola potensi daerah, dan SiLPA akhir tahun anggaran sebelumnya, 1 variabel dependen yaitu proporsi belanja modal per belanja daerah yang disebut dengan kinerja pelayanan publik. Sehingga menggunakan persamaan regresi linier. Ada sebuah persamaan regresi yang digunakan yaitu:

$$Y_1 = \alpha + b_1 X_1 + b_2 X_2 + b_3 X_3 + e$$

dimana :

Y_1 = Tingkat Kinerja Pelayanan Publik/ TKPP (merupakan proksi dari BM per BD)

X_1 = Tingkat Kemandirian dalam Memenuhi Kebutuhan Fiskal Daerah/ TKMKF (merupakan proksi dari PAD per DAU)

X_2 = Tingkat Kemandirian dalam Mengelola Potensi Daerah/ TKMP (merupakan proksi dari PAD per DBH)

X_3 = Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)

b_1 = Koefisien regresi untuk variabel X_1

b_2 = Koefisien regresi untuk variabel X_2

b_3 = Koefisien regresi untuk variabel X_3

3.5.4. Pengujian Hipotesis

Ketepatan fungsi regresi sampel dalam menaksir nilai aktual dapat diukur dari Goodness of Fitnya. Secara statistik, hal tersebut dapat diukur dengan nilai statistik t, nilai statistik F, dan koefisien determinasi. Perhitungan statistik disebut signifikan secara statistik apabila nilai uji statistiknya berada dalam daerah kritis (daerah dimana H_0 ditolak).

Sebaliknya disebut tidak signifikan bila nilai uji statistiknya berada dalam daerah dimana H_0 diterima (Ghozali, 2011).

3.5.4.1. Uji Parsial (Uji Statistik t)

Uji statistik t pada dasarnya menunjukkan seberapa jauh pengaruh satu variabel penjelas/ independen secara individual dalam menerangkan variasi variabel dependen. Cara melakukan uji t adalah dengan Quick Look yaitu bila jumlah degree of freedom (df) adalah 20 atau lebih dan derajat kepercayaan sebesar 5 persen, maka H_0 yang menyatakan $\beta=0$ dapat ditolak bila nilai t lebih besar dari 2 (dalam nilai absolute). Dengan kata lain, kita menerima hipotesis alternatif, yang menyatakan bahwa suatu variabel independen secara individual mempengaruhi variabel dependen (Ghozali, 2011).

3.5.4.2. Uji Simultan (Uji Statistik F)

Uji statistik F pada dasarnya menunjukkan apakah semua variabel independen atau bebas yang dimasukkan dalam model mempunyai pengaruh secara bersama-sama terhadap variabel dependen/terikat (Ghozali, 2011). Uji F dapat dilakukan dengan melihat nilai signifikansi f pada output hasil regresi menggunakan SPSS dengan significance level 0,05 ($\alpha = 5\%$). Jika nilai signifikansi lebih besar dari α maka hipotesis ditolak (koefisien regresi tidak signifikan), yang berarti secara simultan variabel-variabel bebas tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap variabel terikat. Jika nilai signifikan lebih kecil dari α maka hipotesis diterima (koefisien

regresi signifikan). Ini berarti bahwa secara simultan variabel-variabel bebas mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap variabel terikat.

3.5.4.3. Koefisien Determinasi

Tujuan pengujian ini adalah untuk menguji tingkat keeratan atau keterikatan antarvariabel dependen dan variabel independen yang bisa dilihat dari besarnya nilai koefisien determinan determinasi (adjusted R-square). Nilai koefisien determinasi adalah antara nol dan satu (Ghozali, 2011). Nilai R^2 yang kecil berarti kemampuan variabel-variabel independen dalam menjelaskan variasi variabel dependen amat terbatas. Nilai yang mendekati satu berarti variabel-variabel independen memberikan hampir semua informasi yang dibutuhkan untuk memprediksi variasi variabel dependen (Ghozali, 2006). Secara umum, koefisien determinasi untuk data runtun waktu (time series) biasanya mempunyai nilai koefisien determinasi yang tinggi.