

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang telah disempurnakan dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 yang telah disempurnakan dengan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi babak baru terkait dengan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang mendorong adanya desentralisasi penyelenggaraan pemerintah daerah. Desentralisasi ini menunjukkan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dirinya sendiri secara otonom (Adi, 2006).

Pemberian otonomi daerah tercermin dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 tahun 2006 yang telah disempurnakan dengan Permendagri No. 59 tahun 2007 menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah. Kebijakan baru ini dapat menjadi peluang dan tantangan bagi pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif. Mardiasmo (2005) menyatakan bahwa daerah tidak lagi sekedar menjalankan instruksi dari pemerintah pusat, tetapi dituntut untuk

mengembangkan kreatifitas dan inovasi dalam mengoptimalkan potensi yang selama ini (sebelum otonomi) dapat dikatakan terpasung.

Pendelegasian kewenangan tentunya disertai dengan penyerahan dan pengalihan pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dalam kerangka desentralisasi fiskal (Darumurti *et al*, 2003). Pendanaan kewenangan yang diserahkan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri dan mekanisme perimbangan keuangan pusat-daerah dan antar daerah. Kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dilakukan dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sedangkan pelaksanaan perimbangan keuangan dilakukan melalui Dana Perimbangan yaitu Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus (UU Nomor 33 tahun 2004). Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah (Prakosa, 2004).

(Sidik *et al* dalam Maimunah, 2006) mengatakan bahwa desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah. Pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang potensial untuk dikembangkan menjadi sumber pendapatan asli daerah (Walidi, 2009).

Peningkatan pelayanan publik ini diharapkan mampu menarik kesempatan investasi suatu daerah. Salah satu cara untuk mendukung peningkatan investasi suatu daerah adalah dengan lebih meningkatkan belanja modal. Menurut Mardiasmo (2002) semakin tinggi tingkat belanja modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD.

Belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, dan transportasi sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah (Adi, 2009). Belanja modal yang dilakukan pemerintah dapat meningkatkan perekonomian dan membuka kesempatan investasi melalui pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan. Oleh karena itu, anggaran belanja daerah akan tidak logis jika proporsi anggarannya lebih banyak untuk belanja rutin (Abimanyu, 2005). Pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk kepentingan publik.

(John Wong dalam Adi, 2006) menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur sektor industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah (pajak merupakan salah satu komponen terbesar PAD selain retribusi yang sangat terkait dengan kegiatan sektor industri). Tingginya aktivitas investasi ini akan mendorong pertumbuhan ekonomi, dan pada gilirannya memberikan pemasukan yang signifikan bagi pemerintah daerah setempat (Saragih, 2003).

Desentralisasi fiskal di satu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan keuangan daerah, tetapi di sisi lain memunculkan persoalan baru dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda (Walidi, 2009). Adi (2006) membuktikan adanya perbedaan kesiapan daerah memasuki era otonomi ini. Untuk mengatasi persoalan ketimpangan ini, pemerintah memberikan transfer dana, salah satu komponen dana ini yang paling memberikan kontribusi terbesar adalah Dana Alokasi Umum (DAU). Pemberian transfer dana ini diharapkan dapat mengurangi disparitas fiskal serta agar daerah mempunyai tingkat kesiapan fiskal yang relative sama dalam mengimplementasikan otonomi daerah. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi dana alokasi umum terhadap daerah masih yang tertinggi dibandingkan penerimaan daerah lain termasuk pendapatan asli daerah ( PAD) (Adi, 2006).

Pada praktiknya, transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber dana utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemerintah Daerah “dilaporkan” di Perhitungan Anggaran Penerimaan Belanja Daerah (APBD) (Darwanto dan Yulia, 2007). Di Amerika Serikat, persentase transfer dari seluruh pendapatan mencapai 50% untuk pemerintah federal dan 60% untuk pemerintah daerah. Khusus di Negara bagian Wisconsin di AS, sebesar 47% pendapatan Pemda berasal dari transfer pempus (Deller *et al* dalam Abdullah dan Halim, 2003). Di Negara-negara lain, persentase transfer atas pengeluaran Pemda adalah 85% di Afrika Selatan, 67%-95% di Nigeria, dan 70%-90% di Meksiko. Di Indonesia, pada dekade 1990-an, persentase ini mencapai 72% pengeluaran provinsi

dan 86% pengeluaran kabupaten/kota (Abdullah dan Halim, 2003). Idealnya pelaksanaan otonomi daerah harus mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, daerah menjadi lebih mandiri, yang salah satunya diindikasikan dengan meningkatnya kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) dalam hal pembiayaan daerah (Adi, 2006).

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Indonesia terbagi atas daerah-daerah kabupaten dan kota yang masing-masing memiliki karakteristik dan potensi yang berbeda-beda, sehingga berpengaruh pada berapa besarnya pendapatan ataupun pengeluaran yang terjadi pada daerah tersebut. Jawa Timur merupakan Provinsi di Indonesia yang memiliki potensi pendapatan asli daerah yang tinggi, sehingga diharapkan seluruh pemerintah kabupaten dan kota di Jawa Timur telah mandiri dalam memenuhi kebutuhannya. Saile (2009) menyatakan bahwa dari 33 provinsi dan 471 kabupaten/kota di Indonesia, hanya sekitar 10 persen yang mempunyai penetapan batas wilayah yang resmi salah satunya adalah provinsi Jawa Timur. Namun, seperti apa yang telah dijelaskan di atas, ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer pemerintah masih tinggi, termasuk pemerintah kabupaten dan kota di Jawa Timur. Keadaan yang berbeda inilah yang membuat peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini antara lain:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh Signifikan terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah?
2. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh Signifikan terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah?

## **1.3 Tujuan Masalah**

Tujuan diadakannya penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur
2. Untuk menguji seberapa besar pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur
3. Untuk menguji seberapa besar pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur
4. Untuk menguji seberapa besar pengaruh Dana Bagi Hasil Terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah berupa kontribusi empiris, teori dan kebijakan, yaitu:

1. Kontribusi empiris

Untuk memperkuat penelitian sebelumnya, berkenaan dengan adanya pengaruh antara Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah.

2. Kontribusi kebijakan

Memberikan masukan baik bagi Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBN dan APBD, serta UU dan PP yang menyertainya; dan

3. Kontribusi Teori

Sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti – peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

#### **1.5 Kontribusi Penelitian**

Persamaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah tentang topik pembahasan yang membahas pengaruh antara Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah dan data – data yang mendukung penelitian ini diperoleh dari data yang bersumber dari buku APBD dan Realisasi APBD yang secara langsung

disampaikan oleh Pemerintah Daerah ke Departemen Keuangan RI Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

Penelitian Darwanto, dkk (2007) hasil analisis menunjukkan bahwa variabel PAD dan DAU memiliki korelasi (hubungan) positif dan signifikan terhadap Belanja Modal dalam APBD Artinya variabel PAD dan DAU memiliki pengaruh yang nyata terhadap Belanja Modal. Penelitian Harianto, dkk (2007) hasil analisis menunjukkan bahwa Variabel Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan Belanja Modal. Penelitian ini mendukung penelitian yang dilakukan oleh Abdullah dan Halim (2003) yang menyatakan Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Kemudian hasil lain menunjukkan bahwa Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah. Penelitian ini mendukung penelitian yang dilakukan oleh Adi (2006) yang menyatakan bahwa Belanja pembangunan memberikan dampak yang positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Penelitian ini pada dasarnya merupakan pengembangan dari beberapa penelitian sebelumnya. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu menambahkan dua variabel independen dari penelitian terdahulu yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2009, 2010 dan 2011. Diharapkan Penelitian ini dapat memberikan kontribusi penting untuk pengembangan teori ataupun sebagai acuan riset-riset lebih lanjut.