

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Demi untuk menyelamatkan ekonomi nasional dalam fenomena kasus pandemi global ini membuat pemerintah pusat memerlukan kebijakan dengan melaksanakan kebijakan otonomi daerah atas kewenangan umum sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yang mengatur bahwa setiap daerah wajib memenuhi segala kebutuhan pelayanan, menyediakan fasilitas, dan menyelenggarakan kegiatan pembangunan infrastruktur yang menjadi tanggung jawab semua pemerintah daerah. Selain itu, dalam pelayanan pemerintah, masyarakat dapat menyaring dan mengatur penggunaan aset yang dihasilkan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah, sehingga pengurangan pemborosan untuk menyelamatkan perekonomian nasional dengan berfokus pada kesehatan dan pemulihan dunia akibat pandemi covid 19.

Pemulihan ekonomi di harapkan bisa efektif, oleh karena itu pemerintah daerah harus memberikan perhatian khusus dan serius dalam penanganan kasus covid 19 dengan cara meningkatkan kemandirian daerah dengan peranan pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah dianggap sumber pembiayaan utama dalam APBD, sehingga pemerintah daerah perlu menggali potensi di luar pajak dan retribusi daerah. Otonomi daerah bertujuan agar suatu daerah dapat berkembang sesuai dengan kemampuannya sendiri daripada mengandalkan pemerintah pusat, dengan memaksimalkan sumber pendapatan daerah yang dihasilkan, yang meliputi seluruh kekayaan yang dikuasai oleh daerah dalam batas kewenangan yang ada dan kemudian digunakan untuk membiayai segala kebutuhan melaksanakan komitmennya

dan memenuhi tuntutan belanja daerah melalui penyelenggaraan urusan daerah, baik yang diperlukan maupun yang bersifat pilihan.

Pendapatan asli daerah merupakan sumber penerimaan daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan daerah yang dimiliki. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang berlaku pada setiap daerah di wilayah Republik Indonesia menjadikan pemerintah daerah memiliki pelimpahan kewenangan dengan cakupan luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri serta meminimalisir campur tangan pemerintah pusat. Berdasarkan Undang-Undang No 33 Tahun 2004 Pendapatan Asli Daerah bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Pendapatan Asli Daerah bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mengoptimalkan potensi pendanaan daerah sendiri dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Pemerintah Daerah dalam mengalokasikan belanja modal harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan pendapatan asli daerah yang diterima. Besar kecilnya belanja modal akan ditentukan dari besar kecilnya pendapatan asli daerah. Hal tersebut didukung oleh penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Alysa, Ronny dan Arini (2020) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh secara signifikan terhadap belanja modal.

Selain itu peningkatan pendapatan asli daerah diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik tetapi yang terjadi adalah peningkatan pendapatan asli daerah tidak diikuti dengan kenaikan anggaran belanja modal yang

signifikan hal ini disebabkan karena pendapatan asli daerah tersebut banyak tersedot untuk membiayai belanja lainnya. Setiap daerah di Indonesia memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berbeda – beda, sehingga akan menghasilkan perbedaan antara penerimaan dan belanjanya, hal ini menyebabkan terjadinya ketimpangan fiskal. Untuk itu pemerintah daerah juga harus bijak dalam mengalokasikan dana untuk belanja modal pemerintah daerah.

Ketimpangan fiskal yang terjadi bisa disebabkan oleh kemampuan keuangan setiap daerah yang berbeda-beda. Oleh karena itu, untuk mengatasi ketimpangan fiskal yang terjadi ini, pemerintah daerah mengalokasikan dana dari APBN untuk kebutuhan daerah dalam hal pelaksanaan desentralisasi. Berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 salah satu dana perimbangan dari pemerintah ini adalah dana alokasi umum yang pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki jumlah yang sangat signifikan sehingga semua pemerintah daerah menjadikannya sebagai sumber penerimaan terpenting dalam anggaran penerimaannya dalam APBN. Oleh karena itu, dana alokasi umum dapat dilihat sebagai respon pemerintah terhadap aspirasi daerah untuk mendapatkan sebahagian kontrol yang lebih besar terhadap keuangan negara. Penggunaan Dana Alokasi Umum ditetapkan oleh daerah dimana pada bagian ini dianggarkan jumlah DAU sesuai dengan alokasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam perhitungannya DAU menggunakan formula yang menggunakan beberapa aspek seperti luas daerah, jumlah penduduk, kepadatan penduduk, indeks harga bangunan, dan jarak tingkat kemiskinan. Dengan adanya dana dari pusat yang bersumber dari APBN ini diharapkan pemerintah daerah bisa lebih mengalokasikan

pendapatan asli daerah yang didapatnya untuk membiayai belanja modal di daerahnya. Menurut Nordiawan, dalam penelitian Horiston Sianutri dan Anatasya (2018:5) Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU tersebut dialokasikan untuk provinsi dan kabupaten/kota.

Belanja Modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, (Horiston Sianutri dan Anatasya, 2018:3). Belanja Modal sangat berkaitan dengan perencanaan keuangan jangka panjang, terutama pembiayaan untuk pemeliharaan aset tetap yang dihasilkan dari Belanja Modal tersebut. Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Anggaran Belanja Modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik. Pada dasarnya, pemerintah tidak mempunyai uang yang dimiliki sendiri, sebab seluruhnya adalah milik publik (Mardiasmo, 2002), oleh karena itu dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Juli Panglima Sarangih dalam penelitian Horiston Sianutri dan Anatasya (2018:4) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja

hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan.

Di sisi lain besaran PAD dan DAU dapat menjadi salah satu indikator dalam menilai peran dan kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan dan rumah tangganya sendiri. PAD ini sendiri berasal dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dalam hal tersebut pajak daerah memberikan kontribusi yang besar untuk peningkatan PAD. Pencapaian target pendapatan daerah tidak terlepas dari berbagai hambatan dan tantangan yang harus terus diupayakan untuk dapat diatasi sesuai dengan kemampuan.

Dalam rangka meninggikan kualitas layanan publik, pemerintah lokal/daerah wajib mengalokasikan dana. Bentuknya adalah skim belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Beriringan dengan implementasi kebijakan otonomi daerah terjadi pergeseran pada akses dan sumber pendapatan daerah, terutama ketika diikutkannya komponen dana perimbangan dalam postur APBD. Dalam konteks otonomi daerah tersebut, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan sumber-sumber pendapatan daerah yang digunakan pemda untuk pembiayaan berbagai kebutuhan. Termasuk dalam hal ini adalah Belanja Modal yang dilakukan oleh pemda dalam rangka memberikan pelayanan publik yang baik. Maka itu fungsi dan peran PAD dan DAU sangat penting dalam tata kelola pemerintahan daerah.

Dalam penelitian ini di provinsi Jawa Timur masih terbatasnya jumlah aparatur Dinas Pendapatan dalam melaksanakan Kinerja Pelayanan Pemungutan Pajak Daerah, masih tingginya ketidakpatuhan wajib pajak, dalam melaksanakan kewajiban perpajakan. Semakin tingginya

tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang lebih mudah, cepat, tepat dan transparan dan kurang optimalnya pemanfaatan aset daerah dalam rangka mendukung optimalisasi penerimaan retribusi pemakaian kekayaan daerah. Sementara 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. Dalam hal ini tingkat kenaikan prosentase belanja daerah juga harus lebih diturunkan lagi, pemerintah harus lebih bijak dalam menentukan skala prioritas kegiatan untuk direalisasikan, memperhatikan faktor efisiensi dan efektivitas terhadap rencana-rencana kegiatan, hal ini tentu saja untuk dapat lebih meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan guna mengurangi tingkat kemiskinan di Provinsi Jawa Timur.

Di Provinsi Jawa timur pelaksanaan desentralisasi fiskal memunculkan persoalan baru dikarenakan tingkat kesiapan fiskal masing-masing daerah yang berbeda. Daerah yang kaya akan potensi keuangan akan memiliki sumber pendanaan daerah (PAD) yang semakin besar sehingga daerah akan semakin maju, yang tentunya bertolak belakang bagi daerah yang memiliki potensi yang kurang. Penerimaan daerah baik yang berasal dari daerah sendiri berupa PAD maupun dari pemerintah pusat dalam bentuk dana perimbangan, merupakan sumber pembiayaan yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah, semakin besar penerimaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan semakin besar jumlah yang dapat dibelanjakan oleh pemerintah untuk membiayai pembangunan di daerah. Pemerintah daerah harus mampu mengelola sumber-sumber dana secara baik yakni dengan mengarahkan pembelanjannya pada kegiatan yang akan memberikan dampak kepada masyarakat, yakni terutama pada sektor-sektor yang berkaitan erat dengan pelayanan kepentingan

publik. Pembangunan dalam sektor pelayanan kepada publik akan merangsang masyarakat untuk lebih aktif dan bergairah dalam bekerja karena ditunjang oleh fasilitas yang memadai dan investor juga akan tertarik kepada daerah karena fasilitas yang diberikan oleh daerah. Dari uraian diatas menunjukkan bahwa untuk membiayai penyediaan kebutuhan pelayanan publik sebagai salah satu unsur yang mendorong perubahan kualitas pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD, maka peran dana perimbangan dana alokasi umum (DAU) sangat signifikan untuk membiayai belanja daerah khususnya belanja yang menyediakan kebutuhan publik yaitu belanja modal.

Dari fenomena yang terjadi diatas membuat peneliti tertarik meneliti mengenai pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap belanja modal pemerintah di provinsi Jawa Timur

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja modal Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja modal Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Timur?
3. Apakah pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap belanja modal Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Timur?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Timur.
- b. Untuk mengetahui pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja modal Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Timur.

- c. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum secara simultan terhadap belanja modal Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Timur.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Bagi Universitas Adibuana

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai aplikasi teori untuk menganalisa permasalahan yang muncul dalam penelitian ini. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dan referensi untuk penelitian selanjutnya mengenai pengaruh pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap belanja modal Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Timur.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan untuk Pemerintah Daerah dalam mengatur penggunaan pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap belanja modal Pemerintah Daerah.

3. Bagi Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan peneliti mengenai pengaruh pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap belanja modal Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Timur