

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

PEMDA (Pemerintah Daerah) merupakan penyelenggara yang berkaitan langsung dengan urusan pemerintah, dalam hal ini pemerintah daerah juga mempunyai wewenang dan hak untuk menggunakan sumber keuangan yang dimilikinya tentu saja harus sesuai dengan kebutuhan atas kehendak masyarakat. Menurut UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang kemudian telah di revisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004. Menurut UU No. 32 tahun 2004 proses penyusunan anggaran melibatkan pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) dan pihak legislatif (DPRD), Eksekutif berperan sebagai pelaksana operasionalisasi daerah yang berkewajiban membuat rancangan APBD, sedangkan legislatif bertugas mengesahkan rancangan APBD dalam proses ratifikasi anggaran. Suatu Daerah memiliki kewenangan yang luas untuk mengurus keuangan sendiri dengan ketentuan yang telah di atur pemerintah pusat. UU tersebut juga memberikan suatu wewenang bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya untuk suatu anggaran belanja dengan syarat dan ketentuan tertentu. Wewenang tersebut merupakan salah satu bagian suatu kebijakan otonomi daerah.

Pembangunan Daerah dalam era reformasi ini sangatlah penting untuk dilaksanakan dan perlu di tingkatkan karena pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, sehingga tidak bisa lepas dari prinsip otonomi daerah. Amanah Undang-undang

agar pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang telah dilaksanakan oleh masing-masing pemerintah daerah. Wujudnya adalah melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang diberlakukan mulai Januari tahun 2001 Kebijakan pemerintah mengenai otonomi daerah tersebut merupakan kebijakan yang dipandang secara demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintahan yang sesungguhnya.

Otonomi daerah adalah hasil dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi. Hal ini harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratisasi, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintah yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas. Desentralisasi bertujuan antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Otonomi daerah yang diberikan kepada daerah merupakan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab (Soekarwo, 2003:93). Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah karena hal ini merupakan kinerja pemerintah daerah sebagai mana fungsi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Masyarakat menuntut adanya peningkatan pelayanan di berbagai sektor terutama sektor publik karena peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya

tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan kemandirian daerah dapat menempuh dengan cara mengoptimalkan potensi penerimaan yang antara lain berupa Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil Pajak, DAU dan lain lain. Konsekuensi dari tuntutan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, pemerintah perlu untuk memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini, dalam hal ini erat kaitannya dengan belanja langsung. Belanja Langsung merupakan belanja yang dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan service kepada masyarakat seperti pengadaan barang dan jasa dalam rangka perbaikan jalan, jembatan, irigasi dan lainnya. Namun demikian di Jawa Timur masih belum meratanya jasa yang di berikan oleh kota atau kabupaten dalam memberikan service yang berupa fasilitas umum, dimana masih kita temukan daerah yang minim dengan fasilitas yang di berikan oleh pemerintah.

Peraturan tentang otonomi daerah di Indonesia terdapat pada Undang-undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sehingga berbunyi, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan Undang-undang (UU) Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang dimaksud dengan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta

pemerataan antar-Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya. Dan mengharuskan pada pelaksanaan otonomi daerah berupa desentralisasi fiskal dengan konsep uang mengikuti fungsi (*money Follows Function*).

Permasalahan yang muncul adalah adanya kebijakan otonomi daerah yaitu disparitas keuangan antar daerah yang memaksa pemerintah pusat untuk memberikan dukungan berupa dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh untuk menggunakan dana perimbangan. Namun kewenangan tersebut memiliki konsekuensi, yaitu pemerintah daerah harus mampu menggunakan dana perimbangan daerah secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan publik. Pengelolaan keuangan APBD menggambarkan kemampuan pemerintah untuk mendanai pekerjaan pembangunan. APBD merupakan alat kebijakan utama bagi pemerintah daerah. Sebagai bagian dari upaya pemenuhan kewajiban daerah, belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Bagian dari belanja daerah adalah belanja modal.

Belanja modal adalah merupakan angka yang memberi gambaran tentang upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan pembangunan daerahnya. Pengeluaran Anggaran dan belanja modal untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang dapat memberikan manfaat lebih dari satu tahun anggaran (Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun

2010). Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal untuk menambah aset tetap.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011, Belanja Modal sebagai pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa setiap pengadaan/pembelian aset yang bermanfaat dimana dapat meningkatkan kemampuan suatu kegiatan investasi. Saat ini pemerintah daerah masih menghadapi banyak permasalahan terkait upaya meninggikan pendapatan daerah, keterbatasan sarana dan prasarana yang tidak mendukung investasi memunculkan pertanyaan tentang pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja modal. apakah karena PAD rendah atau alokasi yang tidak tepat.

Dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan cermin kemandirian suatu daerah dan penerimaan murni daerah yang merupakan modal utama bagi daerah dalam membiayai pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Dalam menjalankan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mampu meningkatkan PAD yang merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Ketimpangan fiskal dalam hal ini daerah tidak mampu mencukupkan belanja dan biaya daerah melalui sumber pendanaan asli daerah secara murni. Sementara DAK merupakan dana yang bersumber dari APBN untuk pemerintah daerah dalam pelaksanaan kegiatan khusus agar mendorong percepatan pembangunan daerah.

Fenomena dari penelitian ini untuk melihat seberapa besar kontribusi Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil Pajak, Dana Alokasi Khusus dan Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja langsung di Propinsi Jawa Timur yang belum dapat memberikan pemerataan bagi kebutuhan masyarakat di daerah kabupaten atau kota di propinsi tersebut.

Cepatnya perkembangan pembangunan daerah menyangkut kegiatan fiskal yang membutuhkan alokasi dana dari pemerintah daerah yang berakibat pembiayaan belanja yang terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Dalam melaksanakannya pemerintah daerah diharapkan dapat mengelola keuangannya sendiri melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang sudah ditetapkan oleh peraturan daerah.

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menanbah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya (Yovita 2011). Permasalahan Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terletak pada perbedaan cara pandang antara pemerintah pusat dan daerah. Bagi pusat DAU dan DAK dijadikan sebagai *instrument horizontal imbalance*. Bagi daerah, DAU dan DAK dimaksudkan untuk mendukung kecukupan pembiayaan daerah. Permasalahan timbul ketika daerah meminta DAU dan DAK yang besar atau sesuai dengan kebutuhan pembiayaan daerahnya.

Dana Alokasi Umum yaitu dana yang berasal dari pendapatan APBN yang di alokasikan dengan tujuan kesetaraan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Kemampuan keuangan dan kemandirian daerah antara satu dengan lainnya berbeda sehingga dapat mengakibatkan timbulnya ketimpangan fiskal. Dalam mengatasi ketimpangan fiskal, pemerintah memberikan dana Perimbangan. Salah satu dan perimbangan dari pemerintah adalah Dana Alokasi Umum (DAU) yang pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keteradilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan (UU 32/2004). Dana Alokasi Umum (DAU) adalah pemerataan keuangan daerah termasuk di dalam pengantian tersebut adalah jaminan kesinambungan penyelenggaraan penyedia pelayanan dasar kepada masyarakat, dan merupakan satu kesatuan dan dengan penerimaan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah (Bratakusmanto dan Solihin (2002:183)).

Dana transfer dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah selain DAU yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang setelah itu dialokasikan kepada daerah tertentu bertujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan suatu urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (UU No. 33 tahun 2004). Dana perimbangan yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK hanya dapat di gunakan untuk kegiatan tertentu contohnya

seperti kegiatan pendidikan, kesehatan, infrastruktur jalan dan jembatan, kehutanan, pertanian, sarana prasarana pedesaan, perdagangan, perikanan, dan kelautan (Halim 2016:139).

Pendapatan yang diperoleh daerah yang didapat berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. Pendapatan Asli Daerah (PAD) mempunyai tujuan memberikan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Pendapatan Asli Daerah di pisahkan menjadi empat jenis pendapatan, di antaranya yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang di pisahkan oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah.

Berikut ini merupakan data sumber pendapatan asli **Povinsi Jawa Timur 2015-2018 :**

Tabel 1.1
Sumber Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Jawa Timur
2015-2018

Tahun	Pendapatan Pajak Daerah	Hasil Retribusi Daerah	Hasil Pengelola Kekayaan daerah Yang Dipisahkan	Lain-Lain PAD Yang Sah
2015	12 497 148 704 551	176 559 902 959	352 223 333 471	2 376 715 733 521
2016	12 772 227 117 585	133 587 973 920	364 325 988 476	2 547 653 944 816
2017	14 350 601 626 319	131 444 291 907	374 274 618 110	2 455 030 095 984
2018	15 060 713 325 040	89 881 270 362	384 285 224 117	2 996 182 202 304

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS)

Berdasarkan tabel di atas dapat diamati bahwa sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Jawa Timur tahun 2015-2018 mengalami fluktuasi, kecuali pada hasil pengelola kekayaan daerah yang di pisahkan dan hasil pendapatan pajak daerah yang mengalami kenaikan setiap tahunnya. Sedangkan untuk sumber hasil retribusi daerah mengalami penurunan. Dengan ini hubungan keuangan daerah maka ketentuan perundang-undangan yang mengatur adalah pada pasal 79 UU No. 22 Tahun 1999. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, disebutkkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, ialah:

- a. Penghasilan Pajak Daerah
 - b. Penghasilan Retribusi Daerah
 - c. Penghasilan perusahaan milik daerah, dan penghasilan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
 - d. Lain-lain PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang sah
- a. Dana perimbangan, ialah:
 - a. Dana Alokasi Umum (DAU)
 - b. Dana Alokasi Khusus (DAK)
 - c. Dana Bagi Hasil
 - b. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Berdasarkan perbedaan hasil uji dari beberapa penelitian diatas, peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian pengembangan lebih lanjut dari penelitian yang sudah ada, namun terdapat perbedaan pada periode penelitian, objek penelitian, dan juga pada teknik pengambilan sampel penelitian. Penelitian ini tetap berusaha ingin mengetahui apakah Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Belanja Modal dan mengetahui indikator mana yang lebih dominan dalam mempengaruhi variabel dependen sehubungan dengan hal tersebut maka judul penelitian ini adalah **“Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Pendapatan Asli Daerah terhadap anggaran belanja modal”**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah yang hendak di teliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap anggaran belanja modal di Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap anggaran belanja modal di Provinsi Jawa Timur?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap anggaran belanja modal di Provinsi Jawa Timur?
4. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap anggaran belanja modal di Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah, penelitian ini mempunyai tujuan diantaranya sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap anggaran belanja modal di Provinsi Jawa Timur.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap anggaran belanja modal di Provinsi Jawa Timur.
3. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap anggaran belanja modal di Provinsi Jawa Timur.
4. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap anggaran belanja modal di Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan pemahaman mengenai Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran dan Belanja Modal.

2. Bagi Universitas PGRI Adi Buana Surabaya

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan tambahan informasi dan literatur kepustakaan di Universitas PGRI Adi Buana Surabaya dan bagi penelitian selanjutnya untuk mengembangkan penelitian khususnya mengenai anggaran.

3. Bagi Pemerintah

Daerah Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan masukan kepada pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan mengenai keuangan daerah demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

4. Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol kinerja pemerintah daerah, mengenai penggunaan dana yang

Halaman sengaja di kosongkan