

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Realitas menunjukkan tidak semua daerah mampu untuk lepas dari pemerintah pusat, dikarenakan tingkat kebutuhan tiap daerah berbeda. Maka dalam kenyataannya, pemerintah pusat tidak dapat lepas tangan begitu saja terhadap kebijakan otonominya. Hal ini tidak hanya terlihat dalam konteks kerangka hubungan politis dan wewenang daerah, namun juga terlihat dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Simanjuntak, 2001). Pada akhirnya pemerintah akan melakukan transfer dana. Transfer dana ini berupa dana perimbangan.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK). Pemberian dana perimbangan ditujukan untuk mengurangi disparitas fiskal vertikal (antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah) dan juga untuk membantu daerah untuk membiayai kewenangan.

Dana Perimbangan adalah pengeluaran alokatif anggaran pemerintah pusat untuk pemerintah daerah yang ditujukan untuk keperluan pemerintah daerah (www.ksap.org). Kuncoro (2007) menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20%. Kemandirian bagi daerah belum sepenuhnya terlaksana, karena mereka masih menggantungkan aliran dana dari pemerintah pusat, khususnya DAU.

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mempercepat pembangunan disamping tetap memaksimalkan potensi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Dana Alokasi Umum memegang peranan yang sangat dominan dibandingkan sumber dana lain, untuk itu DAU diharapkan dapat digunakan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Pemberian DAU diharapkan benar-benar dapat mengurangi disparitas fiskal horizontal daerah yang mempunyai tingkat kesiapan fiskal yang relatif sama dalam mengimplementasikan otonomi daerah. Daerah diharapkan mampu mengalokasikan sumber dana ini pada sektor-sektor produktif yang mampu mendorong adanya peningkatan investasi di daerah, dan juga pada sektor yang berdampak pada peningkatan pelayanan publik, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kontribusi publik terhadap pajak. Kemandirian daerah menjadi semakin tinggi seiring dengan meningkatnya kapasitas fiskal daerah dan pada gilirannya tanggung jawab pemerintah untuk memberikan DAU bisa lebih dikurangi.

Namun realitas menunjukkan bahwa dalam perkembangan, daerah tidak menunjukkan peningkatan kemandirian. Abdullah dan Halim (2003) memberikan bukti bahwa DAU mempunyai pengaruh yang lebih kuat terhadap belanja daerah daripada pengaruh PAD terhadap belanja daerah. Daerah cenderung mempertahankan penerimaan DAU dikarenakan

jumlahnya yang sangat besar daripada mengupayakan peningkatan pendapatan sendiri.

Dana Alokasi Khusus adalah dana 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. Dana Alokasi Khusus ada bermacam-macam diantaranya dana alokasi khusus untuk pendidikan, dana alokasi khusus untuk kesehatan, dana alokasi khusus untuk pembangunan jalan dan lain-lain. Dana Alokasi Khusus untuk pendidikan digunakan untuk pembelian buku-buku pelajaran, pembelian perlengkapan sekolah dan lain-lain yang dapat membantu dalam proses belajar mengajar dan berdampak pada peningkatan kualitas kecerdasan masyarakat daerah.

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan presentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Bagi Hasil terdiri dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam.

Dana Bagi Hasil Pajak adalah bagian daerah yang berasal dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Biaya Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 25 dan Pasal 29, Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPH Pasal 21. Tarif Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang dikenakan atas objek pajak bumi dan bangunan adalah sebesar 0,5%. Penerimaan negara dari biaya perolehan hak atas tanah dan bangunan dibagi dari 20% untuk pemerintah pusat dan 80%

untuk pemerintah daerah. Dana Bagi Hasil dari penerimaan pasal 25 dan pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan penerimaan PPH pasal 21 dibagi dengan imbangan 60% untuk kabupaten atau kota dan 40% untuk provinsi yang telah ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Dengan adanya transfer dari pemerintah pusat yang berupa dana bagi hasil pajak diharapkan kegiatan pemerintahan daerah lebih ditingkatkan terutama sarana dan prasarana umum. Contohnya, dengan perbaikan jalan yang sudah mulai rusak, pembangunan jalan-jalan di pedesaan dan lain-lain.

Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam adalah bagian daerah yang berasal dari penerimaan sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, minyak bumi, gas alam, dan panas bumi. Dari berbagai hasil penerimaan sumber daya alam ada beberapa pembagian. Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam dari sektor kehutanan, sebesar 20% untuk pemerintahan dan 80% untuk daerah. Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Pertambangan Gas Bumi dibagi dengan imbangan 69,5% untuk pemerintah dan 30,5% untuk daerah. Transfer dari pemerintah pusat yang berupa dana bagi hasil sumber daya alam digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat diantaranya dengan subsidi konversi minyak tanah ke gas. Subsidi pupuk untuk meningkatkan hasil pertanian, selain itu juga digunakan untuk pembangunan kantor kehutanan, perikanan dan lain-lain untuk menunjang kegiatan pada daerah tersebut agar lebih maju.

Belanja Modal merupakan belanja yang mempunyai manfaat melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah

serta akan menimbulkan konsekuensi menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan (Halim, 2004:73). Munir (2003:36) juga menyatakan hal senada. Belanja modal memiliki karakteristik spesifik yang menunjukkan adanya berbagai pertimbangan dalam pengalokasiannya. Pemerolehan aset tetap juga memiliki konsekuensi pada beban operasional dan pemeliharaan pada masa yang akan datang (Bland & Nunn, 1992).

Belanja Modal yang dilakukan pemerintah daerah antara lain: pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan atau transportasi, sehingga masyarakat juga memiliki manfaat dari pembangunan daerah. Pembangunan daerah tersebut antara lain adalah pembangunan pada infrastruktur. Pembangunan pada infrastruktur adalah pembangunan jalan, alat komunikasi, dan listrik. Kemajuan infrastruktur, cukup menentukan dalam daya saing perekonomian. Dengan kemajuan infrastruktur juga dapat membuka akses atau hubungan dengan daerah lain.

Salah satu contoh mengenai hal tersebut adalah jika dalam daerah masyarakatnya mempunyai keterampilan atau kerajinan maka dengan adanya infrastruktur yang baik hal tersebut dapat di ketahui oleh daerah lain. Tersedianya infrastruktur yang baik juga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas di berbagai sektor. Produktivitas masyarakat yang semakin tinggi diharapkan dapat mengurangi kemiskinan dan kebodohan pada masyarakat pedesaan.

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadi peningkatan pelayanan di berbagai sektor, terutama sektor publik. Sebagai konsekuensi,

pemerintah perlu untuk memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini. Dalam penciptaan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001). Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah pemerintah daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah.

Kontribusi Pendapatan Asli Daerah dalam memenuhi alokasi dana untuk belanja daerah sebenarnya harus menjadi sumber dana utama untuk menjalankan pembangunan daerah, namun pada kenyataannya pemerintah daerah belum mampu mengoptimalkan potensi daerah untuk menggali sumber pendapatan daerah. Pemerintah daerah masih saja bergantung terhadap pemerintah pusat dan provinsi dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa daerah otonom belum sepenuhnya berhasil menjalankan tugas sebagai daerah otonomi.

Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar, pemerintah memberikan dana perimbangan yang merupakan transfer pemerintah pusat. Transfer Pemerintah Pusat meliputi Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil Pajak, dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam.

Transfer pemerintah pusat di pemerintahan atau kota provinsi Jawa Timur sebaiknya dioptimalkan, sebagai potensi pendapatan yang dimiliki untuk memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar dalam pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah. Bantuan pemerintah pusat dan provinsi masih sangat diharapkan dalam menutupi sebagian besar pengeluaran pemerintah daerah. Pemerintahan kabupaten atau kota di Jawa Timur masih harus bekerja keras dalam menggali dan mengembangkan potensi daerah yang dimiliki, untuk mewujudkan tujuan dari otonomi daerah, yaitu mampu meningkatkan kemandirian daerah dalam menjalankan pemerintahannya.

Penelitian ini adalah replikasi dari penelitian Gunawan Simanjuntak dari Universitas Sumatera Utara. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu data dan sampel penelitian tidak sama dengan penelitian sebelumnya karena sampel yang digunakan pada penelitian ini adalah kabupaten atau kota yang di wilayah provinsi Jawa Timur dan periode yang digunakan adalah tahun 2007 – 2009.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis mengambil penelitian dengan judul “ **Pengaruh Transfer Pemerintah Pusat terhadap Realisasi Belanja Modal Pemerintah Kabupaten atau Kota di Jawa Timur**”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis membuat perumusan masalah yaitu : Apakah ada pengaruh transfer pemerintah pusat yang terdiri dari dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil pajak, dan dana bagi hasil sumber daya alam terhadap realisasi belanja modal pemerintah kabupaten atau kota di Jawa Timur?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis pengaruh transfer pemerintah pusat yang terdiri dari dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil pajak, dan dana bagi hasil sumber daya alam terhadap realisasi belanja modal pemerintah kabupaten atau kota di Jawa Timur.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Secara terperinci manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagi Pemerintah Pusat, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi dalam melakukan penilaian keberhasilan

implementasi otonomi daerah pada Pemerintah Kabupaten atau Kota di provinsi Jawa Timur dibanding provinsi lain

- b. Bagi Pemerintah Kabupaten atau Pemerintah Kota hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai informasi masukan yang berupa bukti empiris tentang pengaruh dan alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil pajak, dan dana bagi hasil sumber daya alam terhadap belanja modal bagi Pemerintah Kabupaten atau Kota di Provinsi di Jawa Timur, dan dapat menjadi bahan masukan atau acuan dalam penyusun APBD pada periode yang akan mendatang.
- c. Bagi Peneliti yang lain, yang tertarik dengan penelitian yang sejenis diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi.

2. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah perbendaharaan atas pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu ekonomi yang berkaitan dengan sektor publik. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi:

- a. Bagi Penulis, Penelitian ini dapat menjadi bahan masukan jika dikemudian hari penulis diminta pendapat yang berkaitan Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil Pajak, dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam berkaitan serta Belanja Modal Pemerintah Kabupaten atau Kota di provinsi di Jawa Timur.
- b. Bagi Aparat Pemerintahan, Penelitian ini diharapkan membuka wawasan baru yang berkenaan dengan Dana Alokasi Umum, Dana

Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil Pajak, dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam yang berkaitan dengan Belanja Modal.

E. Sistematika Penulisan

Bab satu adalah pendahuluan yang berisi mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan skripsi

Bab dua adalah tinjauan pustaka yang memaparkan teori - teori yang menjadi landasan dalam melaksanakan penelitian. Tinjauan teoritis tersebut meliputi anggaran pendapatan dan belanja daerah, penerimaan daerah, transfer pemerintah pusat – dana perimbangan (dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil pajak, dana bagi hasil sumber daya alam), belanja modal, tinjauan penelitian terdahulu, serta kerangka konseptual dan hipotesis penelitian.

Bab tiga adalah metode penelitian yang berisi tentang kerangka operasional penelitian. Oleh karena itu, dalam bab ini akan dijelaskan mengenai jenis penelitian, populasi dan sampel penelitian, metode pengumpulan data, definisi operasional dan pengukuran variable, serta metode analisis data yang digunakan.

Bab empat adalah analisa data dan pembahasan. Dalam bab ini menjelaskan mengenai analisis data dan pembahasan hasil data yang diperoleh secara kuantitatif dan statistik. Dan mendeskripsi hasil penelitian berdasarkan

data-data yang telah dikumpulkan, pengujian, dan pembahasan hasil penelitian yang akan diuraikan.

Bab lima adalah bab penutup yang berisi hasil akhir penelitian yang terdiri dari kesimpulan dari pembahasan penelitian, keterbatasan penelitian, serta saran-saran untuk penelitian berikutnya.