

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban otonom daerah untuk mengurus serta mengatur sendiri urusan pemerintah dan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten dan kota pengelolaan pemerintah daerah dimulai sejak dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 yang diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 yang mengatur tentang Pemerintah Daerah memisahkan dengan tegas antara fungsi Pemerintah Daerah (Eksekutif) dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif). Berdasarkan perbedaan fungsi antara Eksekutif dan Legislatif, menunjukkan bahwa antara keduanya terjadi hubungan keagenan (Darwanto dan Yustikasari, 2007). Kebijakan baru ini dapat menjadi peluang dan tantangan bagi pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif.

Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah. Menurut penelitian Maimunah (2006), bahwa di dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian dari Dana Bagi Hasil (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Selain dari dana perimbangan tersebut

pemerintah daerah juga mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pembiayaan dan Lain-lain Pendapatan. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

PAD merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Optimalisasi penerimaan PAD hendaknya didukung upaya Pemerintah Daerah dengan peningkatan kualitas layanan publik (Mardiasmo, 2002:47). PAD setiap daerah berbeda-beda, daerah yang memiliki kemajuan dibidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu terjadi ketimpangan PAD yang tinggi dan disisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah. Maka, untuk mengatasi ketimpangan PAD ini Pemerintah mengalokasikan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk mendanai kebutuhan daerah.

DAU adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah). Dalam jangka panjang transfer DAU berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal. Daerah yang mempunyai potensi pajak dan Sumber Daya Alam (SDA) yang melimpah hanya terbatas pada sejumlah daerah tertentu saja. Peranan DAU terletak

pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah.

Menurut penelitian Maimunah (2006), dalam penggunaan dana perimbangan, semuanya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Namun pemerintah daerah harus menggunakan transfer dari pemerintah pusat dalam bentuk dana perimbangan tersebut secara efektif dan efisien dalam rangka peningkatan standar pelayanan publik minimum. Akan tetapi pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat seringkali dijadikan sumber dana utama oleh pemerintah daerah untuk membiayai operasi utama sehari-hari, yang mana oleh pemerintah daerah dilaporkan diperhitungkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar publik minimum diseluruh negeri.

Menurut penelitian Harianto dan Adi (2007), untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar, pemerintah memberikan dana perimbangan dan salah satu komponen dana ini yang memberikan kontribusi terbesar adalah DAU yang pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keadilan yang selaras. Dengan adanya transfer dana dari pusat ini diharapkan pemerintah daerah bisa lebih mengalokasikan PAD yang didapatnya untuk membiayai belanja modal di daerahnya. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD.

Dalam upaya untuk meningkatkan kontribusi publik terhadap penerimaan daerah, alokasi belanja modal hendaknya lebih ditingkatkan. Belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya pembangunan dan perbaikan sektor

pendidikan, kesehatan, transportasi, harus lebih ditingkatkan lagi sehingga masyarakat bisa menikmati manfaat dari pembangunan daerah tersebut. Semakin banyak pendapatan yang dihasilkan oleh daerah baik dari DAU maupun PAD itu sendiri maka, daerah akan mampu memenuhi dan membiayai semua keperluan yang diharapkan oleh masyarakat (Christy dan Adi, 2009).

Menurut penelitian Darwanto dan Yustikasari (2007), pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Peningkatan alokasi belanja modal dalam bentuk aset tetap seperti infrastruktur, peralatan dan infrastruktur sangat penting untuk meningkatkan produktivitas perekonomian karena semakin tinggi belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian. Pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal yang produktif seperti untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sedangkan penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program pelayanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

Hasil penelitian Darwanto dan Yustikasari (2007) tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi, PAD dan DAU terhadap anggaran belanja modal, yang dilakukan di daerah se-Jawa-Bali menunjukkan bahwa secara simultan pertumbuhan ekonomi, PAD dan DAU berpengaruh secara signifikan positif terhadap belanja modal. Dan penelitian yang dilakukan Harianto dan Adi (2007) tentang hubungan antara DAU, belanja modal, PAD dan pendapatan per kapita pada pemerintah daerah se-Jawa Bali, menunjukkan bahwa variabel dari DAU secara positif berpengaruh terhadap pengeluaran modal, pengeluaran modal secara positif berpengaruh terhadap PAD.

Dari latar belakang diatas dan hasil penelitian sebelumnya, penulis tertarik melakukan penelitian tentang Pengaruh PAD dan DAU terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal secara lebih mendalam khususnya di Provinsi Jawa Timur. Daerah penelitian yang diambil merupakan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur, karena untuk lebih memfokuskan daerah penelitian agar diperoleh hasil yang lengkap dan akurat. Potensi lokal yang dimiliki tiap kabupaten/kota di Jawa Timur sangat memadai untuk digali dan lebih dikembangkan pengelolaanya, apalagi Jawa Timur dikenal sebagai pusat kawasan timur Indonesia yang memiliki signifikansi perekonomian yang cukup tinggi. Selain itu Jawa Timur sebagai provinsi yang memiliki jumlah kabupaten/kota terbanyak di Indonesia. Periode waktu penelitian ini dari tahun 2008-2010, karena data yang digunakan merupakan data yang diperoleh dari tiga tahun terbaru dan ketersedianya data.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul: “PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL (Studi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Se-Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2008-2010).”

## **B. Pembatasan Masalah**

Pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah lebih fokus pada pengaruh PAD dan DAU terhadap pengalokasian anggaran belanja modal di Pemerintah Kabupaten/Kota se-Provinsi Jawa Timur berdasarkan Laporan Realisasi APBD untuk Tahun Anggaran 2008-2010 yang diperoleh secara tidak langsung melalui

media perantara yaitu melalui situs resmi Dirjen Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah.

### **C. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan diatas, maka dapat diidentifikasi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal di Jawa Timur?
2. Bagaimana Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal di Jawa Timur.

### **D. Tujuan penelitian**

Sesuai dengan masalah yang dihadapi, maka tujuan dalam penelitian adalah untuk:

1. Membuktikan secara empiris mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal di Jawa Timur.
2. Membuktikan secara empiris mengenai Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal di Jawa Timur.

### **E. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian yang dilakukan diharapkan akan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yaitu:

1. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota se-Provinsi Jawa Timur, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi empiris pada pengaruh PAD dan DAU

terhadap alokasi anggaran belanja modal dalam upaya mewujudkan penciptaan kemandirian daerah peningkatan mutu pelayanan publik dari variabel-variabel penelitian ini.

2. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan atau kontribusi teori, yang berhubungan tentang anggaran sektor publik Pemerintah Kabupaten/Kota dalam APBD terutama anggaran belanja modal, bagaimana Kabupaten/Kota jika dipengaruhi variabel-variabel penelitian di atas dan mengetahui dampak tersebut terhadap mutu pelayanan publik dalam penciptaan kemandirian pemerintah.
3. Bagi peneliti, penelitian ini dapat menjadi referensi dan data tambahan bagi yang tertarik pada bidang kajian ini yang berkaitan dengan teori agensi antara pemerintah pusat dan daerah dimana disini dilihat dari pihak legislatif dan eksekutif.

#### **F. Sistematika Pembahasan**

Dalam penulisan sistematika pembahasan, penulis mengacu pada prinsip dasar metode penulisan ilmiah. Adapun sistematika dalam penelitian ini adalah:

#### **BAB I. PENDAHULUAN**

Bab pendahuluan menjelaskan latar belakang yang mendasari munculnya masalah dalam penelitian, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika pembahasan.

## BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab tinjauan pustaka membahas mengenai teori-teori yang melandasi mepenelitian dan menjadi dasar acuan teori untuk menganalisis dalam penelitian serta menjelaskan penelitian terdahulu yang terkait. Bab ini berisi tentang pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan belanja modal, hubungan pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, tinjauan penelitian sebelumnya, serta menggambarkan kerangka teori dan perumusan hipotesis.

## BAB III. METODE PENELITIAN

Bab metode penelitian menguraikan metode penelitian yang digunakan. Membahas ruang lingkup penelitian, populasi dan sampel penelitian, jenis data dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel dan metode analisis data secara terperinci.

## BAB IV. ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Dalam bab analisis data dan pembahasan menguraikan hasil pengujian statistik yang digunakan dan selanjutnya dilakukan pembahasan dari hasil penelitian ini.

## BAB V. PENUTUP

Bab penutup berisikan tentang simpulan-simpulan yang diperoleh dari hasil penelitian, keterbatasan penelitian dan saran yang diberikan untuk penelitian selanjutnya.