

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Reformasi yang bergulir tahun 1998 telah membuat perubahan politik dan administrasi, salah satu bentuk reformasi tersebut adalah perubahan bentuk pemerintahan yang sentralisasi menjadi struktur yang terdesentralisasi dengan diberlakukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yang kemudian terakhir diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Tujuan ekonomi yang hendak dicapai melalui desentralisasi adalah mewujudkan kesejahteraan melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata dan memperpendek jarak antara penyedia layanan publik dan masyarakat lokal.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah berlaku efektif mulai 1 Januari 2001 mempunyai tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah yang menitikberatkan pada daerah kabupaten dan kota ditandai dengan adanya penyerahan sejumlah kewenangan dari Pemerintah pusat ke Pemerintah daerah yang bersangkutan. Hal tersebut menegaskan bahwa Pemda memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi

sumberdaya yang dimiliki untuk belanja-belanja daerah dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum dalam anggaran daerah.

Anggaran sektor publik berisi rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), merupakan rencana keuangan tahunan Pemda yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemda dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah yang merupakan pedoman bagi Pemda dalam memberikan pelayanan kepada publik dalam masa satu tahun anggaran. APBD terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. (Siswantoro dan Kusnandar, 2013)

Dalam era desentralisasi fiskal sekarang ini, diharapkan adanya peningkatan pelayanan di berbagai sektor terutama sektor publik, dengan adanya peningkatan dalam layanan di sektor publik dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk untuk menanamkan investasinya di daerah. Oleh karena itu, pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemda dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik yang dapat dilakukan dengan peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya (Maharani, 2010 dalam Siswantoro dan Kusnandar, 2013). Dengan meningkatnya pengeluaran modal diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik karena hasil dari pengeluaran belanja modal adalah meningkatnya aset

tetap daerah yang merupakan prasyarat dalam memberikan pelayanan publik oleh Pemerintah daerah.

Dengan adanya reformasi struktur pemerintahan tersebut, dari struktur yang tersentralisasi menjadi struktur yang terdesentralisasi memberikan kesempatan bagi setiap daerah terutama kabupaten dan kota untuk mandiri dalam mengelola sumber daya yang dimiliki, selain itu juga melatih transparansi seluruh pengelolaan potensi sumber daya tersebut untuk kepentingan masyarakat setempat.

Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Menurut Saragih (2003) dalam Yustikasari dan Darwanto (2007) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Stine (1994) dalam Yustikasari dan Darwanto (2007) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

Namun, terdapat permasalahan yang muncul dari implementasi kebijakan otonomi daerah tersebut. Yakni, adanya ketimpangan dan kesenjangan sumber daya dan potensi yang dimiliki antara daerah satu dengan daerah yang lain. Yang nantinya akan memberikan dampak kecemburuan sosial.

Untuk mengurangi kesenjangan dan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan, lahirilah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah. Dana Perimbangan menurut Undang-Undang nomor 33 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah nomor 55 tahun 2005 terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus (Siswantoro dan Kusnandar, 2013).

Berlakunya Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintahan daerah. UU ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda (Pemerintah Daerah), Pempus (Pemerintah Pusat) akan mentransferkan dana perimbangan kepada Pemda. Dana Perimbangan tersebut terdiri dari DAU (Dana Alokasi Umum), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari bagi hasil pajak pusat. Di samping dana perimbangan tersebut, Pemda juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa PAD, pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar-pemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh daerah (Simanjuntak dalam Prakosa, 2004). Adanya transfer dana ini bagi Pemda merupakan sumber pendanaan dalam

melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri. Namun, kenyataannya, transfer dari Pempus merupakan sumber dana utama Pemda untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah, yang oleh Pemda dilaporkan di perhitungan APBD (Prakosa, 2004).

Penyerahan berbagai kewenangan dari Pemerintah ke Pemda disertai dengan penyerahan dan pengalihan masalah pembiayaan. Sumber pembiayaan yang penting bagi Pemda adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang komponennya adalah penerimaan yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Peningkatan PAD dalam jumlah yang besar diharapkan dapat mendorong akuntabilitas yang lebih, memperbaiki pembiayaan daerah, dan juga dapat memperkecil sumber pembiayaan yang berasal dari transfer Pemerintah pusat yang secara langsung meningkatkan kemandirian daerah (Siswantoro dan Kusnandar, 2013).

Menurut data dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2010, DAU merupakan bagian terbesar dari dana perimbangan, yaitu sekitar 3,17% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Proporsi Dana Perimbangan semakin lama semakin menurun dalam anggaran Pemda sejalan dengan peningkatan penerimaan PAD walaupun masih menjadi sumber utama pendapatan daerah. Pada tahun 2007 persentase dana perimbangan adalah 78% dari total pendapatan daerah sedangkan pada tahun 2010 turun menjadi 73% (DJPk-Kemenkeu, 2011). Dana Alokasi Umum masih tetap menjadi

salah satu bagian terbesar anggaran nasional dan juga merupakan sumber utama anggaran Pemerintah daerah. Pendapatan kabupaten/kota sekitar 80% adalah dari Dana Alokasi Umum dan untuk provinsi sekitar 30%.

Selain dari PAD dan transfer dari pusat untuk membiayai kegiatannya, Pemda juga dapat memanfaatkan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya. SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran.

Faktor utama bagi daerah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi adalah dengan meningkatkan investasi yang dapat dilakukan diantaranya dengan meningkatkan ketersediaan infrastruktur yang memadai, baik kualitas maupun kuantitas, dan menciptakan kepastian hukum. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah, Pemda dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya adalah memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah (Harianto dan Adi, 2007)

Anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Dalam penjelasan Undang-Undang nomor 33 tahun 2004, salah satu variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana adalah luas wilayah. Daerah dengan wilayah yang lebih luas tentulah membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih banyak sebagai syarat untuk pelayanan kepada publik bila dibandingkan dengan daerah dengan wilayah yang tidak begitu luas.

Studi yang dilakukan oleh Abdullah dan Halim (2004) dalam Siswantoro dan Kusnandar (2013) menyimpulkan bahwa sumber pendapatan daerah berupa dana perimbangan berasosiasi positif terhadap belanja modal, sementara PAD tidak.

SiLPA dalam hubungannya dengan belanja modal telah di teliti oleh Ardhini (2011) dengan objek penelitian di kabupaten/kota wilayah Jawa Tengah dengan hasil bahwa SiLPA berpengaruh positif terhadap belanja modal. Hal ini mengindikasikan bahwa SiLPA merupakan salah satu sumber pendanaan belanja modal (Siswantoro dan Kusnandar, 2013).

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Kusnandar dan Dodik Kiswantoro (2012) “Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA), dan Luas Wilayah Terhadap Belanja Modal”. Namun dalam penelitian ini, peneliti menggunakan obyek studi penelitian pada kabupaten dan kota di daerah Jawa Timur periode 2012-2015 untuk membedakan dengan penelitian terdahulu. Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk meneliti lebih jauh tentang hubungan antara Dana Alokasi Umum (DAU), Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA), dan Luas Wilayah terhadap Belanja Modal suatu daerah. Oleh karena itu, penulis mengambil judul “Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA), Dan Luas Wilayah Terhadap Belanja Modal Pada Kota di Jawa Timur Periode 2012-2015”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka dapat ditarik perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal pada kabupaten/kota di Jawa Timur periode 2012-2015 ?
2. Bagaimanakah pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal pada kabupaten/kota di Jawa Timur periode 2012-2015 ?
3. Bagaimanakah pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Belanja Modal pada kabupaten/kota di Jawa Timur periode 2012-2015 ?
4. Bagaimanakah pengaruh Luas Wilayah terhadap Belanja Modal pada kabupaten/kota di Jawa Timur periode 2012-2015 ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal kabupaten/kota di Jawa Timur periode 2012-2015.
2. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli daerah terhadap Belanja Modal kabupaten/kota di Jawa Timur periode 2012-2015.
3. Untuk menganalisis pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Belanja Modal kabupaten/kota di Jawa Timur periode 2012-2015.
4. Untuk menganalisis pengaruh Luas Wilayah terhadap Belanja Modal kabupaten/kota di Jawa Timur periode 2012-2015.



#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, antara lain :

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Bagi masyarakat, penelitian ini dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai pengalokasian berbagai sumber daya dan potensi yang dimiliki oleh suatu daerah dalam hal pemenuhan sarana dan prasarana untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.
- b. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan mampu memberikan bahan masukan bagi kinerja pemerintah dalam pengambilan berbagai keputusan, sehingga mampu memberikan keputusan yang tepat, efisien dan efektif bagi kepentingan masyarakat.

##### **2. Manfaat Akademis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bahan referensi bagi penelitian-penelitian yang selanjutnya.