

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Perkembangan daerah di Indonesia semakin pesat, seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Otonomi daerah yang ditandai dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah memberikan harapan baru terhadap tumbuhnya kesadaran untuk membangun daerah secara lebih optimal, tidak lagi terkonsentrasi di pusat.

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk APBD untuk membiayai pengeluaran dan untuk menambah aset tetap. Alokasi ini didasarkan pada kebutuhan daerah, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanja modal.

Belanja modal merupakan pengalokasian dana yang harus dilakukan secara efektif dan efisien, karena belanja modal dapat menjadi tolak ukur keberhasilan pelaksanaan kewenangan di daerah. Apalagi dengan adanya otonomi daerah pemerintah dituntut untuk mengelola keuangan daerah secara baik dan efektif. Dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah dalam bentuk pelaksanaan desentralisasi fiskal, daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber-sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah daerah

diharapkan mampu menggali sumber-sumber keuangan daerah untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Selain PAD, dana perimbangan juga merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. Dalam UU No. 33 tahun 2004 disebutkan dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan ini terdiri dari dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK) dan dana bagi hasil (DBH).

Pemerintah daerah memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pajak daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Akan tetapi fenomena umum yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintahan daerah di Indonesia di bidang keuangan daerah adalah relatif kecilnya peranan (kontribusi) PAD di dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan kata lain peranan/kontribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk sumbangan dan bantuan, bagi hasil pajak dan bukan pajak, mendominasi susunan APBD.

Peranan/kontribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan dari pemerintah pusat yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari bagi hasil pajak pusat. Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai

kewenangannya, juga dapat digunakan untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pada pemerintah daerah serta dapat digunakan untuk meminimalisasi resiko terjadinya kesulitan keuangan (*financial distress*). Dana Alokasi Umum (DAU) dimaksudkan untuk dapat memperbaiki pemerataan perimbangan keuangan yang ditimbulkan dari bagi hasil sumber daya alam yang ada pada suatu daerah.

Selain Dana Alokasi Umum (DAU), pemerintah daerah juga akan mendapatkan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang berasal dari APBN dan dialokasikan ke daerah kabupaten/kota untuk membiayai kebutuhan tertentu yang sifatnya khusus, tergantung tersedianya dana dalam APBN (Situngkir dan Manurung, 2009 dalam Febriana, 2015). Pada dasarnya DAK dialokasikan untuk membantu daerah dalam mendanai kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang merupakan prioritas nasional di bidang pendidikan, kesehatan (pelayanan dasar dan pelayanan rujukan), jalan, irigasi, air minum, sanitasi, prasarana pemerintah, kelautan dan perikanan, pertanian, lingkungan hidup, keluarga berencana (KB), kehutanan, sarana dan prasarana pedesaan serta perdagangan.

Adanya dana transfer tersebut berimplikasi pada APBD, yaitu pada pos penerimaan, sebagai konsekuensinya adalah bertambah besarnya jumlah penerimaan daerah. Perubahan jumlah penerimaan daerah yang cukup besar tersebut harus diikuti dengan pengelolaan keuangan daerah yang efisien dan efektif dan disertai dengan peningkatan sumber daya manusia. Dalam penggunaan semua dana perimbangan tersebut 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 meningkatkan standar pelayanan publik minimum serta disajikan secara transparan dan akuntabel. Akan tetapi pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat seringkali dijadikan sumber dana utama oleh pemerintah daerah untuk membiayai operasi utama sehari – hari yang oleh pemerintah daerah dilaporkan dalam perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Penelitian ini mereplikasi penelitian Santosa dan Rofiq (2013) tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja modal Studi kasus di Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur tahun 2007 - 2010. Dalam penelitian Santosa dan Rofiq (2013) menggunakan sampel kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat dengan periode 2007 - 2010.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Santosa dan Rofiq (2013) adalah periode penelitian dan sampel penelitian. Pada penelitian ini periode yang digunakan adalah tahun 2015 – 2016 dan sampel yang diteliti adalah pada 29 kabupaten dan 9 Kota di provinsi Jawa Timur. Peneliti memilih Provinsi Jawa Timur sebagai obyek penelitian dikarenakan salah satu provinsi dengan jumlah kabupaten dan kota yang cukup besar. Kondisi daerah di Jawa Timur juga menunjukkan sangat bervariasi, dengan perbedaan antara kota besar dengan kota atau kabupaten yang relatif kecil secara ekonomi tetapi secara wilayah cukup luas. Daerah kota di Jawa Timur secara garis besar terdiri dari daerah dengan basis industri yang kuat, seperti: Surabaya, Sidoarjo, Gresik dan sebagainya dan daerah dengan basis pertanian. Perbedaan kondisi yang cukup bervariasi tersebut

tentunya akan berpengaruh pada sumber-sumber pendapatan dan juga belanja yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Dengan perbedaan tahun periode dan sampel penelitian tersebut diharapkan memberikan hasil yang mampu mendukung hasil penelitian terdahulu.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka penulis mengambil judul **Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal (Studi Empiris pada Pemerintah Daerah di Jawa Timur Periode 2015 – 2016).**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan dalam penelitian ini diantaranya:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Belanja Modal di Provinsi Jawa Timur Tahun 2015 – 2016?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap Belanja Modal di Provinsi Jawa Timur Tahun 2015 – 2016?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif terhadap Belanja Modal di Provinsi Jawa Timur Tahun 2015 – 2016?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah membuktikan secara empiris bahwa:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Belanja Modal di Provinsi Jawa Timur Tahun 2015 – 2016.
2. Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap Belanja Modal di Provinsi Jawa Timur Tahun 2015 – 2016.
3. Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif terhadap Belanja Modal di Provinsi Jawa Timur Tahun 2015 – 2016.

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

1. Penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan informasi mengenai pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kota dan Kabupaten seluruh wilayah Provinsi Jawa Timur.
2. Secara praktis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi ide atau pemikiran kepada pemerintah dalam meningkatkan dan mengalokasikan sumber-sumber pendapatan yang diterima serta upaya pemerintah dalam bekerja sama dengan masyarakat dalam menggali dan mengelola sumber daya pada daerah sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah dan kesejahteraan masyarakat.

#### **E. Sistematika Penulisan Laporan Skripsi**

Dalam penulisan skripsi yang dibuat, tersusun sistematika penulisan yang terbagi menjadi lima bab sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan. Bagian ini menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan laporan skripsi.

BAB II Tinjauan Pustaka dan Pengembangan Hipotesis. Bagian ini menguraikan telaah teori yang digunakan beserta penelitian terdahulu dan pengembangan hipotesis. Bab ini juga menjelaskan kerangka konseptual atau model penelitian yang melandasi hipotesis penelitian dan hubungan antar variabel yang digunakan dalam penelitian.

BAB III Metode Penelitian. Bagian ini menguraikan desain penelitian; populasi, sampel, dan teknik pengambilan sampel; definisi operasional variabel dan indikator pengukuran; lokasi dan waktu penelitian; data dan prosedur pengumpulan data; teknik analisis yang digunakan dalam penelitian yang terdiri dari uji hipotesis uji asumsi klasik.

BAB IV Analisis Data dan Pembahasan. Bagian ini menguraikan data penelitian, hasil penelitian serta pembahasan.

BAB V Kesimpulan dan Saran. Bagian ini menguraikan kesimpulan dari hasil penelitian, keterbatasan penelitian serta saran untuk penelitian selanjutnya.