

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Otonomi Daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 09 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah, yang berlaku pada setiap daerah di wilayah Republik Indonesia menjadikan Pemerintah Daerah memiliki pelimpahan kewenangan dengan cakupan luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri serta meminimalisir campur tangan Pemerintah Pusat. Dengan cakupan tersebut, Pemerintah Daerah dapat mempermudah dalam mengatur segala kas milik daerah untuk dipergunakan dalam *public service* di daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (Permendagri) Nomor 21 Tahun 2011 memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam Belanja Modal dengan menganut asas kepatutan,kebutuhan dan kemampuan daerah. Pemerintah Daerah, bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif terlebih dahulu menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas & Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai petunjuk (*guidance*) dalam pengalokasian sumber daya dalam APBD. KUA dan PPAS merupakan konkretisasi dari hasil penjaringan aspirasi masyarakat sehingga diperoleh gambaran yang cukup tentang kebijakan jangka pendek, jangka menengah, dan

kebijakan jangka panjang yang berkaitan dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah.

Belanja Modal merupakan komponen Belanja Langsung dalam anggaran pemerintah yang menghasilkan *output* berupa aset tetap yang dalam pemanfaatan aset tetap tersebut ada yang bersinggungan langsung dengan pelayanan publik dan ada yang tidak dimanfaatkan langsung oleh publik. Pemanfaatan aset tetap yang bersinggungan langsung dengan pelayanan publik diantaranya adalah jalan raya, jembatan, trotoar, rambu lalu lintas, dan stadion atau gedung olahraga. Pemanfaatan aset yang tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik atau tidak dimanfaatkan langsung oleh publik yaitu seperti gedung kantor pemerintahan.

Sejalan dengan pembaharuan peraturan yang mendasari pengelolaan keuangan daerah yaitu dengan diamandemennya Permendagri No. 12 Tahun 2006 menjadi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, pengalokasian sumber daya ke dalam Belanja Modal (*Capital Expenditures*) sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh Pemerintah Daerah.

Pada prinsipnya, Belanja Modal dialokasikan untuk menghasilkan aset tetap milik Pemerintah Daerah yang sesuai dengan kebutuhan Pemerintah Daerah atau masyarakat daerah yang bersangkutan. Alokasi tersebut didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana untuk kelancaran tugas Pemerintah Daerah atau fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik, Pemerintah Daerah lebih meningkatkan alokasi untuk Belanja

Modal dengan cara meningkatkan sumber-sumber pendapatan daerah yang mempengaruhi Pemerintah Daerah dalam mengalokasikan Belanja Modal.

Sumber-sumber yang mempengaruhi Belanja Modal adalah besar kecilnya pendapatan daerah. Menurut UU No. 09 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah, pendapatan daerah terdiri atas: 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), 2) Pendapatan Transfer, dan 3) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai sumber pendanaannya sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), di samping itu Pemerintah Pusat juga akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Kedua dasar hukum tersebut menegaskan bahwa pengalokasian Belanja Modal untuk kelancaran tugas Pemerintah Daerah ataupun untuk kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh sumber-sumber pendapatan daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penghasilan yang berasal dari daerah sebagai modal utama untuk membiayai pemerintahan dan pembangunan daerah dan merupakan cermin kemandirian bagi suatu daerah. Sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Perusahaan Daerah (Kuncoro, 2014: 7). Sumber Pendapatan Asli Daerah terbesar berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Setiap daerah mempunyai dasar tersendiri untuk pengenaan pajak dan retribusi daerah tergantung dengan kebijakan dan peraturan daerah setempat. Hal ini mengharuskan Pemerintah Daerah untuk berupaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah secara terus-menerus dan berkelanjutan agar Pendapatan Asli Daerah terus meningkat dan memperkecil ketergantungan

terhadap Pemerintah Pusat. Dengan adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Pemerintah Daerah diharapkan dapat meningkatkan anggaran untuk Belanja Modal sehingga Pemerintah Daerah dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas terhadap masyarakat.

Dengan adanya transfer dari pusat ini diharapkan Pemerintah Daerah mampu mengalokasikan PAD yang didapatnya untuk membiayai Belanja Modal di daerahnya. Namun pada kenyataannya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah. Belanja Modal merupakan bagian dari belanja daerah yang juga didanai dari DAU, dan diperhitungkan oleh Pemerintah Daerah dalam APBD.

Setiap daerah berbekal kemampuan keuangan yang beragam dalam mendanai kegiatan-kegiatannya. Hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah lainnya. Oleh karena itu untuk mengatasi ketimpangan fiskal Pemerintah Pusat mengalokasikan dana yang bersumber kepada APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Salah satu dana perimbangan dari pemerintah ini adalah Dana Alokasi Umum (DAU) yang pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

Dana Perimbangan (Pendapatan Transfer) menurut Kuncoro (2014: 58), adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana Perimbangan sendiri terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dana Alokasi Umum menurut Halim (2008: 160) merupakan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana transfer dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah selain DAU adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah). DAK ini penggunaannya diatur oleh Pemerintah Pusat, dan hanya digunakan untuk kegiatan pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, infrastruktur jalan dan jembatan, infrastruktur irigasi, infrastruktur air minum dan sanitasi, prasarana Pemerintah Daerah, lingkungan hidup, kehutanan, sarana prasarana pedesaan, perdagangan, pertanian serta perikanan dan kelautan yang semuanya itu termasuk dalam Belanja Modal dan Pemerintah Daerah diwajibkan untuk mengalokasikan dana pendamping sebesar 10% dari nilai DAK yang diterimanya untuk kegiatan fisik. Oleh sebab itu dalam penelitian DAK tidak digunakan sebagai variabel independen yang mempengaruhi Belanja Modal.

Berdasarkan permasalahan dari berbagai paragraf sebelumnya. Peneliti ingin mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Alokasi Umum

(DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal di Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur pada periode tahun 2014-2017. Berkaitan dengan permasalahan ini, maka judul skripsi ini yaitu: **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Modal Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2017”**.

1.2 Batasan Masalah

1. Periode penelitian ini adalah Tahun 2014-2017.
2. Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur.
3. Variabel-variabel yang mempengaruhi Belanja Modal yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Alokasi Umum (DAU).

1.3 Perumusan Masalah

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur.

2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota, penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu makna bagi Pemerintah Daerah untuk memaksimalkan penggunaan dari pendapatan daerah untuk Belanja Modal supaya kondisi daerah dapat lebih berkembang dan maju.
2. Bagi pengembangan ilmu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal.

