

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Saat ini, otonomi daerah memberikan kekuasaan yang sangat luas kepada daerah otonom, yang ditekankan pada kabupaten dan kota. Dampaknya, apabila merasa diambil haknya pemerintah daerah berani 'memberontak' kepada pemerintah pusat lewat pengadilan. Implementasi otonomi daerah di Indonesia ditandai dengan desentralisasi fiskal, yaitu pelimpahan kewenangan di bidang keuangan dengan proses pengalihan sumber keuangan bagi daerah dalam jumlah yang sangat signifikan. Pembentukan daerah baru atau pemekaran wilayah terjadi secara luas, tidak hanya terjadi pada daerah yang secara geografis kaya akan sumber daya alam ataupun memiliki potensi industri dan perdagangan yang dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan daerah, tetapi juga terjadi pada daerah yang miskin sumber daya alam dan terbelakang secara ekonomi, sehingga pada akhirnya pemekaran tersebut menjadi beban fiskal bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar, maka Pemerintah memberikan Dana Perimbangan. Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya kemampuan keuangan dan ekonomi daerah dan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan keuangan horisontal antar daerah, mengurangi kesenjangan

vertikal Pusat-Daerah, mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar daerah, dan untuk menciptakan stabilisasi aktifitas perekonomian di daerah.

Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit bantuan dari pemerintah pusat. 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. UU tersebut memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan dan kemampuan daerah. Pemerintah Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif terlebih dahulu menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas & Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai pedoman dalam pengalokasian sumber daya dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Lahirnya undang-undang ini juga akan memberikan implikasi positif bagi dinamika aspirasi masyarakat setempat. Kebijakan daerah tidak lagi bersifat “*given*” dan “*uniform*” (selalu menerima dan seragam) dari pemerintah pusat, namun justru pemerintah daerah yang mesti mengambil inisiatif dalam merumuskan kebijakan daerah yang sesuai dengan aspirasi, potensi, dan sosio kultural masyarakat setempat. Undang-undang ini juga membuka jalan bagi terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good*

governance) di satu pihak dan pemberdayaan ekonomi rakyat di pihak lain. Melalui otonomi, pemerintahan kabupaten dan kota memiliki kewenangan yang memadai untuk mengembangkan program-program pembangunan berbasis masyarakat (ekonomi rakyat). Jika selama ini program-program pemberdayaan ekonomi rakyat didesain dari pusat, tanpa daerah memiliki kewenangan untuk berkreasi, sekaranglah saatnya pemerintah daerah kabupaten dan kota menunjukkan kemampuannya.

Tujuan utama dari pemberlakuan sistem otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kemandirian dan daya saing daerah serta menambah kekuatan fiskal daerah melalui program andalan daerah sehingga mengurangi ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat. Salah satu upaya yang harus dipersiapkan oleh pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah tersebut adalah dengan melakukan strategi penataan pada keuangan daerah dan anggaran daerah. Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah pemerintah daerah harus menggali potensi-potensi sumber pendapatan sehingga mampu meningkatkan PAD. PAD adalah sumber penerimaan utama bagi suatu daerah. PAD yang diperoleh suatu daerah berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah. Selain dari PAD, komponen penerimaan lainnya adalah dana perimbangan yaitu DBH, DAU, dan dana alokasi khusus (DAK). Setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan-kegiatannya, hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah lainnya. Oleh karena itu, untuk mengatasi

ketimpangan fiskal ini, pemerintah mengalokasikan dana yang bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Tujuan utama pemberian dana peimbangan adalah untuk pemerataan fiskal pada tiap daerah (equalizing transfer).

UU Nomor 33 Tahun 2004 yang menjadi landasan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya memberikan peluang lebih besar kepada daerah untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut, baik tentang sumber daya lain yang merupakan kekayaan daerah. Otonomi daerah, pemerintah mengharapkan daerah tersebut lebih mandiri dan mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat dalam segi pembiayaan pembangunan daerah ataupun dalam pembiayaan keuangan daerah. Dalam mengelola keuangan daerah yang baik akan berpengaruh terhadap kemajuan daerah tersebut. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien dan efektif akan membuat pengelolaan keuangan didalam suatu daerah menjadi semakin baik.

Tantangan terberat dalam pembangunan infrastruktur adalah kebutuhan infrastruktur yang sangat tinggi di seluruh wilayah Indonesia. Sementara itu, pemerintah memiliki anggaran relatif terbatas dalam APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara). Pemerintah telah meningkatkan anggaran belanja modal dan pembangunan infrastruktur, tetapi anggaran APBN untuk pembangunan infrastruktur masih dinilai belum mencukupi. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah seharusnya dapat mengalokasikan APBD-nya untuk belanja modal, dan tidak habis digunakan untuk belanja pegawai dan belanja

rutin. Selain hal tersebut, keterlibatan BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dan Swasta untuk bekerja sama dengan pemerintah dalam penyediaan infrastruktur perlu diperluas dan ditingkatkan.

Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi (PP No. 24 Tahun 2005). Belanja Modal sangat berkaitan dengan perencanaan keuangan jangka panjang, terutama pembiayaan untuk pemeliharaan aset tetap yang dihasilkan dari Belanja Modal tersebut. Dari dalam mengatur segala kas milik daerah untuk dipergunakan dalam *public service* di daerah.

Belanja modal memiliki peranan penting karena memiliki masa manfaat jangka panjang untuk memberikan pelayanan kepada publik. Alokasi belanja modal ini di dasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap Pemerintah Daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Apabila suatu daerah memiliki sarana prasarana yang memadai dapat membuat investor untuk melakukan investasi dan masyarakat dapat melakukan aktivitasnya sehari-hari dengan nyaman sehingga tingkat produktivitas akan semakin meningkat.

Fenomena alokasi belanja modal pada Pada TA (Tahun Anggaran) 2013 Triwulan IV, Pemerintahan Kota/ Kabupaten di Jawa Timur menganggarkan 12,5 Triliun rupiah untuk pembiayaan belanja modalnya. Nilai

tersebut sebesar 20,06% dari total belanja yang tersedia. Tetapi ketika serapan belanja modal yang kurang optimal, hanya mencapai 79,18% saja atau sebesar 9,9 Triliun rupiah saja. Dalam realisasi belanja modal yang rendah menyebabkan *multiplier effect* bagi pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dari jenis belanja ini.

Porsi belanja modal tersebut memang sangat kecil dibandingkan dengan belanja pegawai, tetapi ada hal baiknya adalah Kota/Kabupaten di Jawa Timur perlahan-lahan sudah meningkat dalam bidang belanja modal dan sudah mulai mengurai belanja pegawainya. Jika pada TA 2011 hanya sekitar 17,68% lalu berkembang ke tahun 2012 sebesar 19,73% dan meningkat lagi pada tahun 2013 sebesar 20,06%. Sedangkan yang terjadi pada triwulan II tahun 2013 mengenai rasio belanja modal di Kabupaten/ Kota di Jawa Timur yang sebesar 17,16%. Sebanyak 18 Kota/Kabupaten yang menganggarkan belanja modalnya di atas rata-rata Jawa Timur. Dari rasio tersebut dapat dilihat kota Batu mendapatkan rasio tertinggi sebesar 27,49% dan kemudian kota Surabaya yang mendapatkan rasio sebesar 25,34% lalu kota Malang mendapatkan rasio sebesar 23,77%. Sedangkan kabupaten Ponorogo menjadi Kota/ Kabupaten yang memiliki porsi yang paling kecil yaitu 7,94%. Dengan rendahnya porsi ini dapat menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum sepenuhnya memperhatikan dengan cukup untuk pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut dengan menyediakan anggaran yang signifikan untuk pembangunan infrastruktur yang dapat memadai.

Pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. UU No. 33 Tahun 2004 pasal 157 menyatakan bahwa salah satu pendapatan daerah adalah Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana Alokasi khusus adalah dana perimbangan yang berasal dari APBN digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan yang bersifat khusus atau kegiatan daerah yang sesuai dengan prioritas nasional (PP No. 55 Tahun 2005). Dana Alokasi Khusus yang diberikan kepada daerah tertentu guna membiayai kegiatan yang bersifat melayani publik dapat meningkatkan investasi infrastruktur. 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. Menurut Valianth (2018) dalam penelitiannya menunjukkan hasil bahwa DAK tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal, sedangkan dalam penelitian Miftahul (2018) menyatakan bahwa DAK berpengaruh terhadap Belanja Modal, Al Azhar dan Sarif (2017), menunjukkan adanya pengaruh positif antara Dana Alokasi Khusus terhadap belanja modal Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus diarahkan

kepada kegiatan-kegiatan yang menjadi prioritas nasional dan juga dibutuhkan oleh daerah tersebut seperti fasilitas pendidikan dan lain sebagainya.

Sedangkan DBH (Dana Bagi Hasil) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang kemudian dialokasikan kepada daerah dengan memperhatikan potensi daerah penghasil untuk melihat angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan penyerahan desentralisasi dari pusat kepada daerah. DBH yaitu dana yang sumbernya dari pendapatan APBN yang dialokasikan untuk daerah melihat angka persentase untuk memenuhi kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. (UU No. 33 Tahun 2004/ PP Nomor 55 Tahun 2005) angka persentase yang dimaksud adalah dengan memperhatikan potensi daerah penghasil. Sumber dana bagi hasil terdiri dari bagi hasil pajak dan bagi hasil sumber daya alam. Dalam penelitian Susi dan Heru (2016) menunjukkan hasil bahwa DBH berpengaruh terhadap Belanja Modal begitu juga dengan penelitian yang dilakukan Riko dkk menunjukkan hasil DBH berpengaruh terhadap Belanja Modal sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Kadek dkk (2017) menunjukkan hasil bahwa DBH tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal.

Berdasarkan uraian diatas masih didapatkan perbedaan hasil antara penelitian satu dengan penelitian yang lain. Sehingga peneliti merasa tertarik untuk meneliti lebih lanjut masalah tersebut dengan mengambil judul

“ PENGARUH DANA BAGI HASIL (DBH) DAN DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) TERHADAP BELANJA MODAL PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN DAN KOTA DI PROVINSI JAWA TIMUR TAHUN 2017.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur ?
2. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur?
3. Apakah DAK, dan DBH secara simultan berpengaruh terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur?

C. Batasan Masalah

Permasalahan dalam penelitian ini dibatasi oleh beberapa faktor dibawah sebagai berikut :

1. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Belanja Modal.
2. Penelitian ini dilakukan terhadap Laporan Realisasi APBD pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2017.

3. Data yang digunakan data sekunder yang diperoleh dari situs Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPk) Kementerian Republik Indonesia (www.djpk.depkeu.go.id).

D. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah yang telah diidentifikasi diatas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur.
2. Untuk mengetahui pengaruh DBH terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur.
3. Untuk mengetahui pengaruh DAK dan DBH secara simultan terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur.

E. Manfaat penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberi manfaat bagi berbagai pihak, antara lain :

1. Bagi Penulis

Bagi penulis, penelitian ini berguna untuk menambah pengetahuan dan wawasan penulis tentang pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Bagi pemerintah daerah, dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan bahan pertimbangan pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur dalam menentukan kebijakan dan pengambilan keputusan di masa yang akan datang.

3. Bagi Akademis

Bagi akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat mampu memberikan referensi bagi peneliti berikutnya terhadap masalah yang sama dan mampu menerapkan dan mengembangkan sejauh mana ilmu pengetahuan yang diperoleh.

F. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah penelitian, rumusan masalah penelitian, batasan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi landasan teori yang mendasari, tinjauan pustaka atau hasil penelitian terdahulu, pengembangan hipotesis dan kerangka pemikiran.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang bagaimana penelitian akan dilaksanakan secara operasional mulai dari jenis penelitian, lokasi penelitian, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional dan teknik analisa yang digunakan.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang analisis data dan pembahasan dari hasil penelitian ini menggunakan metode kuantitatif, menguraikan tentang gambaran umum penelitian, penjelasan analisis data serta pembahasan hasil analisis (pembuktian hasil hipotesis).

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Berisi tentang kesimpulan dari hasil penelitian yang telah melalui beragam pengujian dan menjadi jawaban dari rumusan masalah dalam penelitian, keterbatasan dari penelitian yang dilakukan, dan memberikan saran-saran bagi penelitian selanjutnya.