

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan dikeluarkannya undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sesedikit mungkin campur tangan 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.

Pemberian otonomi daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah karena memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk membuat rencana keuangannya sendiri dan membuat kebijakan-kebijakan yang dapat berpengaruh pada kemajuan daerahnya. Pertumbuhan ekonomi mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan ekonomi dengan mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan dengan masyarakat untuk menciptakan

lapangan pekerjaan baru yang akan mempengaruhi perkembangan kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut (Kuncoro, 2004).

Undang-undang tersebut memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam 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 anggaran pendapatan belanja daerah dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai pedoman dalam pengalokasian sumber daya dalam APBD.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang dijadikan pedoman Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Di Indonesia, anggaran daerah biasa disebut dengan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut PP Nomor 58 Tahun 2005 dalam Kawedar, dkk., (2008), APBD merupakan rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja modal merupakan sebuah proses yang sarat dengan kepentingan-kepentingan politis. Anggaran ini sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh pemerintah daerah. Namun, adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang

terlibat dalam penyusunan proses anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan masalah di masyarakat (Keefer dan Khemani, 2003).

Untuk Provinsi Jawa Timur sendiri, Realisasi anggaran belanja pada tahun 2014 sebesar Rp20.027.64 miliar rupiah atau menurun 4,36 persen dari yang ditargetkan. Bila dibandingkan dengan realisasi tahun sebelumnya mengalami peningkatan sebesar 19,64 persen sebesar Rp17.372,65 miliar rupiah. Sedangkan untuk belanja modal di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2014 sebesar Rp1.207.456,621 miliar rupiah.

Tabel 1.1
Data Realisasi Belanja Modal di Masing-masing Provinsi
(Rupiah)

Daerah	2012	2013	2014
DKI Jakarta	8.784.365,760	10.696.012,194	10.411.118,390
Jawa Tengah	611.274,310	994.740,520	1.570.679,411
Jawa Barat	1.135.251,237	1.272.779,829	1.359.802,615
DI Yogyakarta	216.419,982	369.395,794	442.446,474
Jawa Timur	1.057.365,184	1.175.751,046	1.207.456,621

Sumber : Badan Pusat Statistik, bbrp terbitan

Dari Tabel 1.1, bahwa Belanja Modal pada Provinsi DKI Jakarta yang paling tinggi sebesar Rp10.411.118,390 miliar rupiah dibandingkan dengan Provinsi lainnya. Ini dikarenakan kebutuhan untuk daerah tersebut tinggi. Dengan besarnya pengeluaran biaya modal setiap Provinsi yang tinggi diharapkan bisa menyelesaikan masalah yang ada di masing-masing Provinsi.

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. Saragih, (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal yang produktif seperti untuk melakukan aktivitas pembangunan. Melihat fenomena yang terjadi, sepertinya alokasi belanja modal belum sepenuhnya dapat terlaksana bagi pertumbuhan kesejahteraan publik, sebab pengelolaan belanja daerah terutama belanja modal masih belum berorientasi pada publik. Salah satunya disebabkan oleh pengelolaan belanja yang terbentur dengan kepentingan golongan semata.

Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan yang besar kepada daerah untuk menggali potensi yang dimiliki sebagai sumber pendapatan daerah untuk membiayai pengeluaran daerah dalam rangka pelayanan publik. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, 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.

Keseluruhan realisasi anggaran pendapatan Provinsi Jawa Timur pada tahun 2014 adalah sebesar Rp20.793.02 miliar rupiah, meningkat sebesar 6.17 persen dari yang ditargetkan. Bila dibandingkan dengan realisasi tahun sebelumnya, mengalami penurunan sebesar 16.69 persen sebesar Rp17.372,65 miliar rupiah. Sedangkan data Realisasi anggaran

pendapatan asli daerah Jawa Timur pada tahun 2014 sebesar Rp14.462,75 miliar rupiah, meningkat dari tahun sebelumnya yang sebesar Rp11.596,37 miliar rupiah. sementara penerimaan dari sektor hasil pajak daerah sebesar Rp11.517.68 miliar rupiah, sektor redistribusi daerah Rp148.638,04 miiyar rupiah, sektor pengelolaan kekayaan daerah Rp342.920,27 miliar rupiah dan sektor penerimaan lainnya Rp2.453,50 miliar rupiah.

Tabel 1.2
Data Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di masing-masing Provinsi(Rupiah)

Daerah	2012	2013	2014
DKI Jakarta	22.040.801,448	26.852.192,453	31.274.215,886
Jawa Tengah	6.629.308,010	8.212.800,641	9.916.358,231
Jawa Barat	9.982.917,415	12.360.109,870	15.851.202,864
DI Yogyakarta	1.004.063,126	1.16.102,750	1.464.604,954
Jawa Timur	9.725.627,569	11.596.376,615	14.442.216,520

Sumber : Badan Pusat Statistik, bbrp terbitan

Dari Tabel 1.2 diatas, diketahui bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang paling tinggi pada tahun 2014 yaitu Provinsi DKI Jakarta sebesar Rp31.274.215,886 miliar rupiah, sementara itu Pendapatan Asli Daerah Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2014 sebesar Rp14.442.216,520 miliar rupiah, PAD ini masih di bawah Provinsi Jawa Barat dengan total sebesar Rp15.851.202,864 miliar rupiah.

Peningkatan PAD diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik tetapi yang terjadi adalah peningkatan pendapatan asli daerah tidak diikuti dengan kenaikan anggaran belanja modal yang signifikan hal ini

disebabkan karena pendapatan asli daerah tersebut banyak tersedot untuk membiayai belanja lainnya.

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. Salah satu dana perimbangan dari pemerintah ini adalah DAU yang pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Adanya transfer dana dari pusat ini diharapkan pemerintah daerah bisa lebih mengalokasikan PAD yang didapatnya untuk membiayai belanja modal di daerahnya.

Dana alokasi umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya didalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan di dalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini apakah untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak

penting. Dana Alokasi Umum (DAU) di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2014 sebesar Rp1.866.548,182 triliun rupiah, ini lebih besar dibandingkan tahun sebelumnya yang sebesar Rp1.496.594,268 triliun rupiah (BPS, 2014).

Selain dana transfer yang berupa dana alokasi umum ada juga dana bagi hasil (DBH) yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terdiri dari dua jenis, yaitu Dana Bagi Hasil pajak dan dana bagi hasil bukan pajak (SDA). Daerah yang memiliki kekayaan alam dan penghasilan pajak akan memiliki penerimaan daerah yang bersumber dari hasil pengelolaan sumber-sumber tersebut oleh pemerintah pusat untuk membiayai belanja daerahnya. Hasil dari pengelolaan sumber daya tersebut dialokasikan kepada daerah-daerah dalam bentuk dana bagi hasil (DBH) dengan menggunakan prinsip by origin (daerah penghasil) serta melihat realisasi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dana Bagi Hasil Atas Pajak di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2014 sebesar Rp1.123.170,764 miliar rupiah mengalami penurunan dari tahun sebelumnya yang sebesar Rp1.134.478,292 miliar rupiah. Sementara itu untuk Bagi Hasil Bukan Pajak/Sumber Daya Alam di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2014 sebesar Rp393.742,118 juta rupiah (BPS, 2014).

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 dana alokasi umum (Adi, 2006). Dalam

beberapa tahun berjalan, proporsi dana alokasi umum (DAU) terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk Pendapatan Asli Daerah. Hal ini menunjukkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat masih tinggi. Namun demikian, dalam jangka panjang ketergantungan semacam ini harus menjadi semakin kecil. Berbagai investasi yang dilakukan pemerintah daerah diharapkan memberikan hasil positif yang tercermin dalam peningkatan PAD.

Dalam penciptaan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus berusaha semaksimal mungkin dalam meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi yang ada di daerah untuk dikembangkan menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah berupa PAD, sangat tergantung pada kemampuan daerah sendiri dalam menjaga potensi ekonomi menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan penambahan dalam pendapatan asli daerah.

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. Dalam acara penyerahan DIPA 2012 di Istana Negara, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyampaikan bahwa pembangunan infrastruktur

di Indonesia yang belum memuaskan dan menghendaki agar sisa anggaran tidak digunakan untuk keperluan yang tidak jelas namun dapat digunakan untuk pembangunan infrastruktur. Prasetyantoko (2008) menyatakan bahwa anggaran negara yang menganggur bisa dialokasikan untuk belanja yang memberikan nilai tambah dan mampu menstimulasi laju pertumbuhan ekonomi nasional.

Sementara itu, SiLPA pada tahun 2014 di Provinsi Jawa Timur sebesar Rp.1.846.787,61 miliar rupiah perolehan ini meningkat dari tahun sebelumnya yang sebesar Rp.1.153.509,52 miliar rupiah (BPS, 2014). Dengan adanya SiLPA ini diharapkan mampu meningkatkan anggaran belanja modal guna pembangunan infrastruktur di suatu daerah, sehingga bisa meningkatkan perekonomian daerah. Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dan Yustikasari (2007) dengan variabel pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum dengan kurun waktu satu tahun 2004-2005 dengan sampel pemerintah Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Jawa dan Bali.

Ada beberapa perbedaan dalam penelitian ini dibandingkan dengan penelitian sebelumnya, dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa variabel yang berbeda. Selain itu, penulis juga menggunakan periode tahun yang berbeda yaitu pada kurun waktu lima tahun 2010-2014 serta objek dan lokasi yang diteliti juga berbeda yaitu Provinsi Jawa Timur. Daerah penelitian yang diambil merupakan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur, karena potensi lokal yang dimiliki tiap

Kabupaten/Kota di Jawa Timur sangat memadai untuk digali dan lebih dikembangkan pengelolaannya, apalagi Jawa Timur dikenal sebagai pusat kawasan timur pulau Jawa yang memiliki signifikansi perekonomian yang cukup tinggi. Selain itu Jawa Timur sebagai provinsi yang memiliki jumlah Kabupaten/Kota terbanyak di Indonesia. Dengan penelitian lokasi yang dipilih ini diharapkan dapat memberikan informasi kondisi belanja modal saat ini yang ada di Provinsi Jawa Timur.

Berdasarkan latar belakang dan penjelasan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian kembali dengan variabel yang berbeda yang judul penelitian sebagai berikut : **“FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI ALOKASI BELANJA MODAL KABUPATEN DAN KOTA DI PROVINSI JAWA TIMUR”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dalam penelitian ini akan diajukan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap alokasi anggaran belanja modal ?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap alokasi anggaran belanja modal ?
3. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap alokasi anggaran belanja modal.
4. Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) berpengaruh terhadap alokasi anggaran belanja modal ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap pengalokasian belanja modal di Provinsi Jawa Timur
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap pengalokasian belanja modal di Provinsi Jawa Timur
3. Untuk mengetahui pengaruh pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap pengalokasian belanja modal di Provinsi Jawa Timur.

4. Untuk mengetahui pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) terhadap pengalokasian belanja modal di Provinsi Jawa Timur.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagi peneliti, untuk menambah pengetahuan dan wawasan peneliti sehubungan dengan pengaruh pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
2. Bagi pemerintah daerah, memberikan masukan dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang dalam hal pengalokasian anggaran belanja modal yang terdapat di APBD.
3. Bagi penelitian selanjutnya, hasil penelitian ini bisa digunakan sebagai bahan dan masukan dalam melakukan penelitian pada bidang yang sejenis.