

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kebijakan tentang otonomi daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang dikukuhkan dengan Undang-undang (UU) telah membawa konsekuensi tersendiri bagi daerah untuk bisa melaksanakan pembangunan disegala bidang, dengan harapan dilaksanakan secara mandiri oleh daerah. Kebijakan tersebut dicanangkan oleh Pemerintah melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang direvisi dengan UU Nomor 31 Tahun 2004 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang direvisi dengan UU Nomor 33 Tahun 2004.

Pentingnya mengamati berapa proporsi gaji PNS dalam belanja pegawai adalah karena selama ini banyak pihak yang menyoroti dan mengkritisi mengenai jumlah belanja pegawai yang dinilai terlalu besar dalam APBD. Banyak pihak menyampaikan bahwa hal ini mengakibatkan berkurangnya alokasi untuk belanja modal ,yang dipandang lebih mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pemenuhan pelayanan publik kepada masyarakat. Melihat adanya kondisi belanja modal dalam APBD di pemerintah provinsi Indonesia kurang diperhatikan ,pemerintah daerah seharusnya dapat mengalokasikan APBDnya untuk belanja modal dan tidak habis digunakan untuk belanja pegawai dan belanja rutin.

Otonomi daerah adalah program pemerintah untuk pembangunan yang berkelanjutan dan meminimalkan kesenjangan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya, di dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah menjelaskan otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan.

Program peningkatan kesejahteraan masyarakat ditandai dengan kualitas pelayanan aparat pemerintah kepada masyarakat, tersedianya layanan umum dan layanan sosial yang cukup dan berkualitas, perbaikan dan penyediaan kebutuhan masyarakat di bidang pendidikan dan kesehatan, penambahan perbaikan di bidang infrastruktur, bangunan, peralatan dan harta tetap lainnya. Daerah yang dikatakan mandiri adalah daerah yang dapat membiayai kebutuhan semua belanja modalnya dengan menggunakan dana dari Pendapatan Asli Daerah tanpa harus meminjam dan tergantung dari bantuan pemerintah pusat.

Pada dasarnya setiap daerah mempunyai kemampuan yang berbeda-beda dalam mendanai kegiatan operasional didaerahnya masing-masing, hal tersebut menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah. Dalam pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana ALokasi Khusus untuk membiayai kebutuhan belanja daerah.

Menurut Halim (2012), Belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran. Sedangkan menurut Undang-

Undang No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Belanja daerah adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana dan merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

Belanja daerah meliputi belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja Tidak Langsung (BTL) adalah merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, antara lain; belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan social, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Belanja Langsung (BL) adalah merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, antara lain; belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal.

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 Pemda, sehingga Pemda bisa melakukan belanja daerah sesuai dengan kemampuan keuangannya.

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pembiayaan bagi pemerintahan daerah dalam menciptakan infrastruktur daerah. Pendapatan Asli Daerah didapatkan dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Untuk itu, dalam masa desentralisasi seperti ini, pemerintah daerah dituntut untuk bisa mengembangkan dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah-nya masing-masing dengan memaksimalkan sumberdaya yang dimiliki supaya bisa membiayai segala kegiatan penciptaan infrastruktur atau sarana prasarana daerah melalui alokasi belanja modal pada APBD. Semakin baik Pendapatan Asli Daerah suatu daerah maka semakin besar pula alokasi belanja daerahnya (Ernayani, 2017). Hasil penelitian Ernayani (2017), membuktikan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap belanja daerah, hal ini berbeda dengan penelitian Rusmita (2016), yang membuktikan bahwa pendapatan daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah.

Selain Pendapatan Asli Daerah yang menjadi faktor penentu dalam menentukan belanja daerah tersebut ada faktor penentu lainnya lagi yang dapat menentukan belanja modal yaitu Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (PP

No.55/2005). Dana perimbangan keuangan merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26% yang kemudian disalurkan kepada provinsi sebesar 10% dan kabupaten atau kota sebesar 90% dari total Dana Alokasi Umum. Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersifat “*Block Grant*” yang artinya ketika dana tersebut diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah bebas untuk menggunakan dan mengalokasikan dana ini sesuai prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Semakin tinggi dana alokasi umum, maka belanja daerah akan semakin meningkat, sebab daerah yang memiliki pendapatan yang besar maka alokasi untuk anggaran belanja daerah akan meningkat. Hasil penelitian Ernayani (2017), membuktikan bahwa dana alokasi umum berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah, hasil ini berbeda dengan hasil penelitian Rusmita (2016), membuktikan bahwa dana alokasi umum tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah.

Dana Alokasi Khusus adalah salah satu dana perimbangan yang merupakan dana bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan prioritas nasional (PP No. 55 Tahun 2005). Pembiayaan kebutuhan khusus memerlukan dana pendamping dari penerimaan umum APBD sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) sebagai komitmen dan tanggung jawab daerah dalam pembiayaan program-program yang merupakan kebutuhan khusus tersebut. DAK dimaksudkan untuk membantu daerah

dalam mendanai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan masyarakat seperti pelayanan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur masyarakat dalam rangka mendorong percepatan pembangunan daerah dan pencapaian sasaran prioritas nasional. Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus diarahkan kepada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan publik dengan umur ekonomis panjang, dengan diarahkannya pemanfaatan Dana Alokasi Khusus untuk kegiatan tersebut diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik yang direalisasikan dalam belanja daerah (Ernayani, 2017). Hasil penelitian Wati dan Fajar (2017), membuktikan bahwa dana alokasi khusus berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah, hasil ini berbeda dengan penelitian Ernayani (2017), yang membuktikan bahwa dana alokasi khusus tidak berpengaruh terhadap belanja daerah.

Dana bagi hasil menurut Halim (2012), dipergunakan untuk mengurangi ketimpangan *vertical (vertical imbalance)* antara pemerintah dengan pemerintah daerah dilakukan system bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak antara pusat dan daerah. Pendistribusian dana bagi hasil dari pemerintah kepada pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota diatur berdasarkan Permendagri. Dana bagi hasil ini dapat meningkatkan pendapatan daerah, sehingga belanja daerah akan semakin meningkat. Hasil penelitian Ernayani (2017), membuktikan bahwa dana bagi hasil berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah, hasil ini berbeda dengan penelitian Rusmita (2016), yang membuktikan bahwa dana bagi hasil tidak berpengaruh terhadap belanja daerah.

Berdasarkan penelitian tersebut terdapat ketidakkonsistenan hasil penelitian sehingga layak untuk diteliti kembali, penelitian ini mereplikasi dari penelitian Ernayani (2017) yang meneliti tentang pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil terhadap belanja daerah di Kalimantan Timur tahun 2009-2013. Yang membedakan dengan penelitian sekarang adalah obyek penelitian yang menggunakan obyek kota/kabupaten di Jawa Tengah tahun 2016-2018.

Berdasarkan uraian di atas, maka judul dalam penelitian ini adalah: **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil Terhadap Belanja Daerah Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, dapat diklasifikasikan bahwa masalah dalam pokok penelitian ini seberapa besar faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal pada pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah yaitu dengan mengambil permasalahan:

- a. Bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten/kota di JawaTengah ?
- b. Bagaimana pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten/kota di JawaTengah ?

- c. Bagaimana pengaruh dana alokasi khusus terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten/kota di JawaTengah ?
- d. Bagaimana pengaruh dana bagi hasil terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten/kota di JawaTengah ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka ditetapkan tujuan penelitian sebagai berikut:

- a. Untuk menguji secara empiris pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten/kota di JawaTengah.
- b. Untuk menguji secara empiris pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten/kota di JawaTengah.
- c. Untuk menguji secara empiris pengaruh dana alokasi khusus terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten/kota di JawaTengah.
- d. Untuk menguji secara empiris pengaruh dana bagi hasil terhadap belanja daerah yang pada Pemerintah Kabupaten/kota di JawaTengah.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk:

- a. Aspek Teoritis :Penelitian ini dapat memperluas wawasan berfikir khususnya yang berhubungan dengan belanja daerah. Dalam hal ini peneliti dapat terlibat

langsung dalam praktek pengalokasian belanja daerah dan mengetahui dampak dari penerapan perencanaan anggaran belanja daerah terhadap kebutuhan dan manfaat dari pengadaan belanja daerah tersebut.

- b. Aspek Praktis : Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi dalam pengembangan penelitian yang terkait dengan pengalokasian belanja daerah. Dan penelitian ini dapat membantu pemerintah dalam memonitoring dan mengevaluasi kinerja serta pertimbangan yang digunakan khususnya yang berkaitan dengan pengalokasian anggaran belanja daerah.