

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Dalam era sentralisasi pada pemerintahan Orde Baru ternyata menimbulkan berbagai permasalahan pembangunan daerah yang sangat serius. Pertama, proses pembangunan daerah secara keseluruhan menjadi kurang efisien dan ketimpangan pembangunan antar daerah semakin besar karena terjadi sistem pembangunan yang terpusat cenderung mengambil kebijakan seragam dan mengabaikan perbedaan dan variasi potensi daerah yang sangat besar. Dengan demikian, daerah yang potensinya daerahnya kebetulan sesuai dengan kebijaksanaan nasional akan dapat tumbuh lebih cepat. Sedangkan daerah yang potensinya tidak sesuai dengan prioritas pembangunan nasional akan cenderung tertekan kepada pertumbuhan ekonomi dan pembangunannya. Akibatnya ketimpangan pembangunan antar wilayah cenderung melebar yang selanjutnya akan mendorong terjadinya keresahan sosial di daerah. Kedua, sistem pembangunan yang terpusat menimbulkan ketidakadilan yang sangat besar dalam alokasi sumber daya nasional, terutama dana pembangunan daerah. Keadaan tersebut terlihat dari banyaknya propinsi yang kaya sumber daya alam, tetapi tingkat kesejahteraan masyarakatnya ternyata masih sangat rendah dan ketinggalan dibandingkan daerah lainnya. (Sjafrizal, 2016: 107)

Berdasarkan fenomena tersebut, maka pemerintah pusat membuat kebijakan atas otonomi daerah yang terdapat pada Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah serta regulasi pelaksanaan berupa Peraturan Pemerintah No.14 tahun 2000 tentang Dana Perimbangan sampai dengan Peraturan Pemerintah No. 110 Tahun 2000 tentang kedudukan Keuangan DPRD dengan peraturan pemerintah. Pelaksanaan kebijakan pemerintah Indonesia tentang otonomi daerah berlaku efektif pada tanggal 01 Januari 2001, yang merupakan kebijakan yang dianggap sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi.

Desentralisasi memiliki tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dengan melibatkan masyarakat dalam berpartisipasi berbagai aktivitas politik di tingkat lokal (daerah) terhadap barang dan jasa pelayanan umum sehingga dapat memberikan kontribusi yang dapat terwujudnya keseimbangan antara hak individu dan kesejahteraan kolektif, hidup demokrasi, pemerataan, adil, serta pemeliharaan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan melalui penerapan suatu kebijakan desentralisasi ini diharapkan akan dapat mengurangi biaya pembangunan, meningkatkan capaian target (output), dan akan dapat lebih mengefektifkan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki oleh daerah. (Nawawi, 2008:74-77)

Sementara itu, Pengamat kebijakan publik Ichsanuddin Noorsy mengatakan, pasca otonomi daerah, kekuasaan negara telah terdesentralisasi seluas-luasnya ke daerah. Konsekuensinya, kekuasaan fiskal yang turut didesentralisasi ke daerah berpengaruh terhadap semakin besarnya aliran keuangan negara ke daerah, baik melalui Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), maupun Dana Alokasi Khusus (DAK). Menurut Ichsanuddin Noorsy, ketiga unsur keuangan daerah tersebut merupakan komponen pendapatan daerah yang terpenting sebagai bagian dari dana perimbangan. Jika mencermati sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah, sebagian besar dana perimbangan tersebut diserahkan kembali ke daerah sebagai pendapatan daerah.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri mengelola keuangannya dan mencari sumber-sumber pembiayaan yang sesuai dengan potensi keuangan daerah. Karena itu, suatu daerah harus mampu mencari sumber pendapatannya sendiri karena indikator untuk melihat keadaan otonomi suatu daerah terletak pada besar kecilnya kontribusi daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah yang didalam APBD.

Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang menduduki posisi sentral dalam perencanaan pembangunan bagi Pemerintah Daerah. Dari perencanaan pembangunan ini pemerintah daerah berupaya melakukan perbaikan dalam pengelolaan keuangan daerah, khususnya perencanaan

APBD, karena hal itu merupakan agenda strategis bagi percepatan peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengentasan kemiskinan di daerah. Kegagalan dalam membuat perencanaan APBD berarti kegagalan pemerintah daerah dalam rangka mengentaskan kemiskinan dan terhambatnya pembangunan.

Pembangunan daerah merupakan suatu usaha yang memanfaatkan sumber daya dimiliki suatu daerah untuk kesejahteraan masyarakatnya. Dalam melaksanakan pembangunan daerah dibutuhkan adanya hubungan yang seimbang antara anggaran pendapatan dan belanja daerah yang proporsional agar hasil yang diperoleh dapat maksimal. Untuk menciptakan keseimbangan hubungan tersebut dibutuhkan sumber pembiayaan yang memadai yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun, pada kenyataannya masih ditemukan kendala untuk mengoptimalkan pembangunan daerah. Faktor terbesarnya adalah terbatasnya sumber pembiayaan dari PAD. Kebanyakan dari kabupaten dan kota belum mampu mencukupi Belanja Daerah (BD) dari sumber PAD yang mengakibatkan dampak ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

Selain itu, Pemerintah pusat memiliki program untuk mengurangi ketimpangan fiskal dengan pemerintah pusat dan antar pemerintah daerah lainnya dengan memberikan dana transfer berupa Dana Alokasi Khusus atau disebut juga DAK yang didapatkan melalui Penerimaan APBN yang diberikan untuk daerah terpilih yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan

urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. (UU No. 33 Tahun 2004).

Dengan adanya bantuan ini mengakibatkan setiap Pemerintah Daerah memiliki tambahan sumber pendapatan yang berupa dana transfer dalam menyediakan pelayanan publiknya. Namun, bukan berarti dana transfer yang berupa DAK ini membuat pemerintah daerah mengenyampingkan Pendapatan Asli Daerah. Pada dasarnya prinsip transfer adalah mengisi celah antara pendapatan dan pengeluaran daerah serta tidak bersifat menggantikan pendapatan pajak yang dikumpulkan oleh daerah. (Jha, Woojin, & Nagarajan, 2011).

Dalam pemanfaatan Dana Alokasi Khusus tersebut pemerintah mengarahkan pada kegiatan pembangunan, pengadaan, peningkatan dan perbaikan sarana dan prasarana fisik. Yang tentunya demi meningkatkan dan menunjang pelayanan publik yang lebih baik lagi. Dengan adanya pengalokasian dana alokasi khusus diharapkan dapat mempengaruhi belanja modal, karena dana alokasi khusus cenderung akan menambah asset yang dimiliki pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik. (Nugroho, 2010).

Untuk meminimalisir ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat melalui dana transfer tersebut, daerah dituntut dapat mengoptimalkan kemampuannya dalam menggali potensi pendapatannya, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Idealnya semua pengeluaran daerah terutama Belanja Modal dapat

dipenuhi dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga daerah tersebut benar-benar otonom, tidak lagi bergantung ke pemerintah pusat.

Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber penerimaan pemerintah daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. Sumber keuangan daerah baik provinsi, kabupaten maupun kotamadya adalah sebagai berikut :

- a) Penerimaan Asli Daerah
- b) Bagi Hasil Pajak dan Non Pajak
- c) Bantuan Pusat (APBN) untuk daerah tingkat I dan II
- d) Pinjaman Daerah
- e) Sisa lebih anggar tahun lalu
- f) Lain-lain penerimaan daerah yang sah.

Pendapatan Asli Daerah sebagai salah satu penerimaan daerah yang mencerminkan tingkat kemandirian daerah. Maka dengan adanya peningkatan PAD diharapkan dapat meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga memberikan kualitas pelayanan publik yang baik. Hasil penelitian yang dilakukan Rahmayani (2016) menunjukkan PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal.

Menurut Mahmudi (2010:87) Belanja daerah dipisahkan dua bentuk yang terbagi atas Belanja Operasi dan Belanja Modal. Belanja Operasi yang hakekatnya merupakan biaya (expense) untuk membiayai kegiatan non investasi yang memiliki kegunaan kurang dari 1 tahun, berbeda halnya dengan Belanja Modal dalam pengertiannya merupakan belanja investasi berupa biaya sehingga diakui neraca. Manajemen belanja daerah harus menjadi fokus pemerintah daerah agar optimalisasi manajemen keuangan daerah dapat tercapai (Mahmudi, 2010:82). Di dalam Belanja Daerah yang termasuk belanja modal patut diperhitungkan karena berkaitan dengan keberlangsungan pembangunan infrastruktur dan fasilitas publik. Belanja Modal dalam pemahamannya berhubungan dengan upaya pemerintah untuk menyediakan fasilitas agar menunjang kinerja pemerintah dalam upaya memberikan pelayanan yang sebaik mungkin kepada masyarakat.

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal didalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Pemanfaatan belanja lebih baik dialokasikan untuk hal-hal produktif, misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan, kemudian penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan

publik, pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik. (Darwanto, 2007)

Pengalokasian anggaran belanja modal dikatakan berhasil apabila pemerintah daerah mampu memberikan pelayanan kepada publik, sebaiknya digunakan dalam perihal yang efisien dan efektif, misalnya untuk pembangunan (Darwanto dan Yustikasari, 2007). Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk kegiatan yang lebih produktif misalnya untuk aktifitas pembangunan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal sudah cukup banyak diteliti. Darwanto dan Yustikasari (2007) menyimpulkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pertumbuhan Ekonomi, dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh pada alokasi anggaran belanja modal. Tuasikal (2008: 142-155) menyimpulkan DAU, DAK, dan PAD berpengaruh positif pada alokasi belanja modal, sementara produk domestik regional bruto (PDRB) tidak berpengaruh.

Untuk mengoptimalkan pelaksanaan otonomi daerah tersebut perlunya pemerintah daerah mengembangkan potensi-potensi dan menggali sumber-sumber penerimaan daerah dengan meningkatkan anggaran belanja modal, sumber-sumber dana yang digunakan untuk membiayai belanja modal tersebut terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi



Khusus (DAK). Dengan peningkatan PAD dan pemberian DAK ini diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik, tetapi yang terjadi adalah peningkatan PAD tidak diikuti dengan kenaikan anggaran belanja modal yang signifikan hal ini disebabkan karena PAD tersebut banyak tersedot untuk membiayai belanja lainnya seperti belanja pegawai. (Dini, 2013).

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul **“ANALISIS PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ANGGARAN KHUSUS TERDAHAP BELANJA MODAL KOTA DAN KABUPATEN PROBOLINGGO.”**

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dibuat rumusan masalah seperti berikut :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) bersama-sama dapat mempengaruhi Belanja Modal di Kota maupun Kabupaten Probolinggo tahun 2006-2016?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kota dan Kabupaten Probolinggo tahun 2006-2016?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus dari pemerintah pusat berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kota dan Kabupaten Probolinggo tahun 2006-2016?
4. Faktor manakah yang paling dominan atau berpengaruh terhadap Belanja Modal?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dari uraian yang dikemukakan pada latar belakang, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal. Antar Kota dan Kabupaten Probolinggo tahun 2006-2016.
2. Untuk mengetahui Pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal Antar Kota dan Kabupaten Probolinggo tahun 2006-2016.

3. Untuk mengetahui Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal Antar Kota dan Kabupaten Probolinggo tahun 2006-2016.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

1. Pengambil kebijakan, diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi yang berguna di dalam memahami faktor-faktor yang mempengaruhi Pengalokasian Dana Belanja Modal di Kota dan Kabupaten Probolinggo.
2. Bagi akademis, diharapkan akan menambah wawasan dan sebagai referensi dalam penelitian yang sejenis di masa mendatang.
3. Mahasiswa, diharapkan penelitian ini dapat menambah pengetahuan tentang faktor pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Dana Belanja Modal serta sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya yang tertarik dengan Belanja Modal.