

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pada Era Reformasi sekarang ini pembangunan daerah perlu ditingkatkan. Adanya pembangunan daerah merupakan bagian yang terstruktur dari terwujudnya pembangunan nasional sehingga pembangunan daerah pada sekarang ini tidak dapat dilepas dari adanya prinsip otonomi daerah. Pemerintah daerah harus melaksanakan pembangunan daerah secara adil dan berimbang. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah ini.

Kedua peraturan pelaksanaan otonomi daerah di atas merupakan pengganti dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang membuka jalan bagi terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*). Melalui kebijakan otonomi daerah tersebut, maka pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam menggali pendapatan daerah dan mempunyai peran dalam mengalokasikan sumber pendapatan yang bertujuan untuk pembangunan sarana dan prasarana publik.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah yaitu melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan pemerintah pusat,

desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa dengan adanya otonomi daerah diharapkan kemandirian daerah dapat memberikan pelayanan publik, mengoptimalkan potensi pendapatan daerah, pemberdayaan, dan peran masyarakat untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Menurut Ferdiansyah dkk. (2018) pelaksanaan kebijakan otonomi daerah didukung pula oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pembentukan undang-undang tersebut dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintah daerah. Wujud dari perimbangan keuangan tersebut adalah adanya dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dana perimbangan dibentuk bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dan antar-pemerintah daerah. Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Alokasi Umum (DAU) dengan jumlah yang telah ditentukan pada setiap tahun anggaran. Dana perimbangan ini bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah. Pemerintah daerah kemudian mengalokasikan sumber-sumber dana tersebut pada belanja daerahnya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 59 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan

bahwa belanja daerah dibagi menjadi 2 (dua) kelompok yaitu belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal. Belanja tidak langsung adalah belanja yang dianggarkan tidak terkait langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung diklasifikasikan menjadi belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tak terduga.

Dilansir dalam <https://www.kemenkeu.go.id/> oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2016) bahwa dalam menghadapi kondisi perekonomian global serta kondisi fiskal terkini, pemerintah, termasuk pemerintah daerah harus lebih kredibel dalam menyusun perencanaan anggaran untuk menerapkan tata kelola pemerintah yang baik. Hal ini disampaikan Wakil Menteri Keuangan Mardiasmo dalam *keynote speech*-nya pada acara *Focus Group Discussion (FGD)* 'Pengelolaan APBD secara Good Governance'. Namun, pada kenyataannya, dalam berita yang dimuat di <https://djpb.kemenkeu.go.id/>, diliput oleh Nainggolan dan Krisna (2018), bahwa *Indonesia Corruption Watch (ICW)* dalam laporannya mengungkapkan bahwa pada tahun 2017, kasus korupsi dana APBD yang ditindak oleh KPK, Kejaksaan, dan Polri paling banyak dilakukan kepala daerah.

Terdapat 30 kepala daerah menjadi tersangka kasus korupsi, antara lain 1 gubernur, 24 bupati/wakil bupati, dan 5 wali kota/wakil wali kota. Ketiga puluh kepala daerah tersebut terlibat dalam 29 kasus korupsi dengan kerugian negara Rp 231 miliar dan nilai suap Rp 41 miliar. ICW pun mencatat

selama 2010-2017 tak kurang dari 215 kepala daerah telah menjadi tersangka korupsi. KPK menyatakan bahwa setidaknya ada 8 (delapan) jenis korupsi yang dilakukan kepala daerah, antara lain intervensi pengadaan barang/jasa, penyalahgunaan dana APBD, pemberian perizinan sumber daya alam yang tidak sesuai ketentuan, pemerasan dalam jabatan, penerimaan suap, gratifikasi, dan penerimaan uang/barang yang berhubungan dengan jabatan. Modus yang paling banyak dilakukan adalah penyalahgunaan APBD, diikuti penggelembungan harga (*mark-up*) dan pungutan liar. Modus berikutnya yang cukup banyak dilakukan adalah praktik suap dan gratifikasi. Pelaksanaan otonomi daerah telah berjalan sejak 1 Januari 2001. Namun, tujuan dari terwujudnya kesejahteraan masyarakat masih belum tercapai.

Selain berasal dari dana perimbangan, pemerintah daerah dapat memanfaatkan potensi daerah yang dimilikinya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dijadikan sumber pendapatan daerah. PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan daerah yang dikelola secara efektif dan efisien merupakan salah satu langkah pemerintah daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Sumber pendapatan daerah ini berupa pendapatan asli daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pendapatan asli daerah merupakan cermin kemandirian suatu daerah dan penerimaan murni daerah yang merupakan modal utama bagi daerah dalam membiayai pemerintahan dan pembangunan daerahnya (Hidayah dan Setiyawan, 2019). Otonomi daerah diwujudkan berupa

pemerintah daerah harus meningkatkan pendapatan asli daerah dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) karena merupakan salah satu tolok ukur kemampuan dan cermin kemandirian daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan pendapatan asli daerah merupakan penerimaan dari sumber-sumber di dalam wilayah suatu daerah tertentu, dengan dipungut dari pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan asli daerah di setiap daerah berbeda-beda jumlahnya, daerah yang memiliki kekayaan alam yang melimpah memiliki pendapatan asli daerah yang lebih besar, pada daerah yang memiliki kekayaan alam yang rendah dan untuk mengatasinya pendapatan asli daerah rendah pemerintah pusat memberikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah.

Belum tercapainya tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah ini disebabkan oleh berbagai faktor seperti ketidakmampuan pemerintah dalam mengelola anggaran dan adanya kecurangan dalam pengelolaan anggaran (Badrudin dan Siregar, 2015). Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah (Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005).

Seperti kasus yang diliput di <https://news.detik.com/> oleh Nadhiroh (2018) bahwa Selama kurun tahun 2018, marak kepala daerah terjerat tindak pidana korupsi. Di Jawa Timur, ada tujuh kepala daerah terlibat korupsi dan tertangkap KPK. Bupati Tulungagung, Syahri Mulyo, langsung ditahan KPK

usai dilantik sebagai bupati di kantor kementerian dalam negeri. Syahri langsung dinonaktifkan lantaran diduga menerima suap berkaitan dengan proyek pembangunan infrastruktur peningkatan jalan. Dia diduga menerima suap sebanyak tiga kali sebagai fee proyek pembangunan infrastruktur peningkatan jalan di Dinas PUPR Tulungagung. Total penerimaan Syahri sebesar Rp2,5 miliar.

Wali Kota Blitar, Muhammad Samanhudi Anwar, terkena OTT KPK kasus suap infrastruktur. Wakil Ketua KPK, Saut Situmorang, menjelaskan Samanhudi diduga menerima Rp1,5 miliar terkait izin proyek pembangunan sekolah lanjutan pertama di Blitar dengan nilai kontrak Rp23 miliar. Wali Kota Pasuruan M Setiyono dinonaktifkan pasca KPK menahannya, 5 Oktober 2018. Wali Kota Pasuruan non aktif Setiyono ditetapkan sebagai tersangka dugaan suap proyek belanja modal gedung dan bangunan pengembangan Pusat Layanan Usaha Terpadu-Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah (PLUT-KUMKM).

Pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah, oleh karena itu pengelolaan anggaran daerah ini harus diatur secara bijaksana dan hati-hati (Amin, 2013). Pengelolaan anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah, karena pengelolaan anggaran merupakan suatu bentuk dari kinerja pemerintah daerah yang juga selaras dengan fungsi pemerintah daerah yaitu memberi pelayanan kepada masyarakat (Hidayah dan Setiyawati, 2014). Adanya hasil sumber daya yang terbatas, pemerintah daerah harus dapat

mengalokasikan pendapatan yang diterima daerah ke dalam kelompok belanja yang produktif (Muda dan Ridha, 2018).

Berbagai penelitian terdahulu tentang pendapatan asli daerah terhadap belanja langsung, antara lain penelitian dari Devita dkk. (2014) menyebutkan hasil penelitiannya bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja langsung. Penelitian lain yang juga sejalan yaitu penelitian yang dilakukan oleh Sianturi dan Putri (2018); Octaviani dan Handayani (2017); dan Hidayah dan Setiyawan (2019). Namun, berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Badrudin dan Kuncorojati (2017) dan Fitriana dan Sudarti (2018).

Penelitian tentang Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja langsung, antara lain penelitian Ekaningtias (2016) dan Tolu dkk. (2016) yang menunjukkan bahwa dana alokasi umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja langsung. Sedangkan penelitian yang dilakukan Rusmita (2016) dan Hairiyah dkk. (2017) menunjukkan hasil bahwa dana alokasi umum tidak berpengaruh terhadap belanja daerah. Penelitian tentang Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja langsung yaitu penelitian yang dilakukan oleh Hairiyah dkk. (2017) menunjukkan bahwa hasilnya dana alokasi khusus berpengaruh signifikan terhadap belanja langsung. Sedangkan, penelitian yang dilakukan Rusmita (2016) menunjukkan bahwa dana alokasi khusus tidak berpengaruh terhadap belanja langsung.

Adanya perbedaan hasil penelitian dan beberapa fenomena di atas, peneliti tertarik untuk meneliti Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja langsung

di provinsi Jawa Timur pada tahun 2016 sampai dengan 2018. Penulis menggunakan pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus sebagai variabel independen dan belanja langsung sebagai variabel dependen. Sampel penelitian ini adalah seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dengan periode penelitian dari tahun 2015 sampai dengan 2018 dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Langsung (Studi Kasus pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur Periode 2016-2018)”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan, maka dapat diidentifikasi perumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja langsung pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur periode 2016-2018?
2. Apakah dana alokasi umum berpengaruh belanja langsung pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur periode 2016-2018?
3. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja langsung pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur periode 2016-2018?



### **1.3. Tujuan Penelitian**

Bersumber dari rumusan masalah diatas maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menguji pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja langsung pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur periode 2016-2018
2. Untuk menguji pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja langsung pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur periode 2016-2018;
3. Untuk menguji pengaruh dana alokasi khusus terhadap belanja langsung pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur periode 2016-2018

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan oleh penulis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai referensi dan perbandingan pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan belanja langsung

#### **2. Manfaat Praktis**

##### **a. Bagi Instansi**

Sebagai bahan bagi pihak yang berkepentingan yaitu pemerintah daerah dalam rangka memaksimalkan potensi pendapatan

asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus di Provinsi Jawa Timur

b. Bagi Universitas

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam melakukan penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan topik pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang pajak di Fakultas Ekonomi dan Bisnis UPN “Veteran” Jawa Timur.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan bagi penulis maupun yang membaca hasil penelitian ini dan bagi peneliti selanjutnya, diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumber referensi bagi peneliti selanjutnya dalam membahas topik ini.