

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Lahirnya Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pengganti dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, Atas dasar pertimbangan perlunya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang berorientasi pada aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintah daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan system penyelenggaraan pemerintahan Negara. Dengan dasar undang-undang inilah pemerintah pusat menyerahkan sepenuhnya berbagai bidang urusan pemerintahan kepada pemerintah Kabupaten/kota, kecuali bidang politik luar negri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter/fiscal dan agama, serta bidang-bidang tertentu antara lain : kebijakan perancangan nasional, dana pertimbangan, sitem administrasi Negara, konservasi dan standarisasi nasional.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 pengertian Otonomi Daerah adalah sebagai berikut : "Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang

mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Menurut UU No.33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah* bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan *Fiscal Gap*, dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah dengan potensi daerah. Dana Alokasi Umum digunakan untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah yang ada.

Kedua ketentuan perundangan ini memberikan kesempatan yang sangat luas kepada pemerintahan daerah, baik dalam pengalihan maupun optimalisasi pemanfaatan berbagai potensi yang dimiliki. Daerah diberikan kewenangan yang lebih luas untuk mengelola pemerintahan dan keuangan daerah. Konsekuensi dari kewenangan otonomi yang luas, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata dan berkesinambungan. Kewajiban itu bisa dipenuhi apabila pemerintah daerah mampu mengelola potensi daerahnya yaitu potensi Sumber Daya Alam

(SDA), Sumber Daya Manusia (SDM), dan potensi sumber daya keuangan secara optimal.

Kaitan antara DAU dengan Belanja Modal, DAU merupakan salah satu sumber pembiayaan untuk belanja modal guna pengadaan sarana dan prasarana dalam rangka pemberian pelayanan publik yang baik dari pemerintahan daerah (agen) kepada masyarakat (prinsipal). Bedanya, kalau PAD berasal dari uang masyarakat sedangkan DAU berasal dari transfer APBN oleh pemerintah pusat untuk pemerintah daerah.

Berdasarkan penelitian empiris yang dilakukan oleh Holtz-Eakin et al (dalam Hariyanto dan Hari Adi 2005) yang menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja modal. Kemudian Gamkhar dan Oates (dalam Maimunah, 2006:5) juga menyatakan bahwa pengurangan jumlah transfer (*cut in the federal grants*) menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa terdapat hubungan antara pemberian dana transfer dari pemerintah pusat yaitu DAU, dengan alokasi pengeluaran daerah melalui alokasi belanja modal.

Kaitan PAD dengan Belanja Modal yaitu sumber pembiayaan untuk anggaran belanja modal. PAD didapatkan dari iuran langsung dari masyarakat, seperti pajak, retribusi, dan lain sebagainya. Tanggung jawab agen (pemerintah daerah) kepada prinsipal (masyarakat) adalah memberikan pelayanan publik (*public service*) yang baik kepada masyarakat melalui anggaran belanja modal, karena masyarakat telah memberikan sebagian uangnya kepada pemerintah daerah. Bentuk pelayanan publik yang berikan pemerintahan kepada masyarakat dengan penyediaan sarana dan prasarana yang memadai di daerahnya. Pengadaan

infrastruktur atau sarana prasana tersebut dibiayai dari alokasi anggaran belanja modal dalam APBD tiap tahunnya. Dengan demikian, ada hubungan antara PAD dengan pengalokasian belanja modal. Tetapi tidak semua daerah yang berpendapatan tinggi diikuti dengan pertumbuhan ekonomi yang baik pula.

Studi Abdullah (2004) menemukan adanya perbedaan preferensi antara eksekutif dan legislatif dalam pengalokasian *spread* PAD kedalam belanja sektoral. Alokasi untuk infrastruktur dan DPRD mengalami kenaikan, tapi alokasi untuk pendidikan dan kesehatan justru mengalami penurunan. Abdullah (2004) menduga *power* legislatif yang sangat besar menyebabkan diskresi atas penggunaan *spread* PAD tidak sesuai dengan preferensi publik.

Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah. Daerah yang mempunyai potensi pajak dan Sumber Daya Alam yang besar hanya terbatas pada sejumlah daerah tertentu saja. Peranan Dana Alokasi Umum terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah (UU No.33 Tahun 2004).

Dalam PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dijelaskan bahwa penetapan kriteria untuk menetapkan kriteria untuk menentukan jumlah besaran organisasi perangkat daerah masing-masing pemerintah daerah dengan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD, yang

kemudian ditetapkan pembobotan masing-masing variabel yaitu 40% (empat puluh persen) untuk variabel jumlah penduduk, 35% (tiga puluh lima persen) untuk variabel luas wilayah dan 25% (dua puluh lima persen) untuk variabel jumlah APBD. Demikian juga mengenai jumlah susunan organisasi disesuaikan dengan beban tugas masing-masing perangkat daerah.

Pendapatan daerah merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Azas umum penerimaan pendapatan salah satunya adalah setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mempunyai tugas memungut dan/atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakan pemungutan dan/atau penerimaan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (Warsito dkk, 2008).

Berdasarkan uraian singkat di atas maka akan dilakukan suatu penelitian dengan judul: **“Hubungan Anggaran Belanja Modal dengan Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum (Studi Pada Provinsi Jawa Timur).”**

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah ada hubungan antara Belanja Modal dengan Pendapatan Asli Daerah di Jawa Timur Tahun 2004-2012
2. Apakah ada hubungan antara Belanja Modal dengan Dana Alokasi Umum di Jawa Timur Tahun 2004-2012

3. Apakah ada hubungan antara Pendapatan Asli Daerah dengan Dana Alokasi Umum di Jawa Timur Tahun 2004-2012.

1.3 Tujuan Penelitian

Dengan mengingat dari latar belakang yang telah disampaikan oleh peneliti pada proposal ini maka tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini adalah:

1. Mengetahui hubungan Belanja Modal dengan Pendapatan Asli Daerah di Jawa Timur.
2. Mengetahui hubungan Anggaran Belanja Modal dengan Dana Alokasi Umum di Jawa Timur
3. Mengetahui hubungan antara Pendapatan Asli Daerah dengan Dana Alokasi Umum di Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian yang akan dilakukan ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini berguna sebagai kajian ilmiah bagi peneliti untuk mengembangkan bidang studi yang ditekuni yaitu terkait dengan bidang kajian ilmu ekonomi, khususnya tentang anggaran yang terjadi di pemerintahan.

2. Bagi Dunia Pendidikan

Penelitian ini berguna bagi dunia pendidikan khususnya Mahasiswa Akuntansi untuk memberi kontribusi teori sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

3. Bagi Instansi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan untuk dapat memberikan masukan baik bagi Pemerintah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBN dan APBD, serta UU dan PP yang menyertainya.