

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Seiring dengan perubahan kepemimpinan dari orde baru menuju orde reformasi, pola hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah juga mengalami perubahan. Yang semula pada orde baru kita menganut sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik, sejak tahun 2001 diubah menjadi era desentralisasi atau dikenal dengan sebagai era otonomi daerah. Kebijakan tentang otonomi daerah tertuang dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang digantikan dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 yang digantikan dengan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang tersebut memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Selain itu, kedua Undang-Undang tersebut juga memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber dana ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan dan kemampuan daerah. Dengan diberikannya kewenangan bagi Pemerintah Daerah dalam menentukan alokasi belanja diharapkan kebutuhan akan pelayanan publik dapat terpenuhi.

Pendapatan setiap daerah satu dengan daerah yang lain tidak sama, sehingga dapat menimbulkan kesenjangan fiskal antara daerah satu dengan daerah yang lain. Untuk menutupi kesenjangan fiskal tersebut, Pemerintah Pusat menggulirkan dana berupa dana perimbangan. Yang dimaksud dengan dana perimbangan dalam UU No. 33 tahun 2004 adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan tersebut meliputi : Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana perimbangan ini digunakan oleh Pemerintah Daerah untuk membiayai belanja daerah disamping pendapatan daerah yang lain.

Dari ketiga jenis dana perimbangan tersebut, DAU yang akan digunakan sebagai instrumen pemerintah dalam mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah. Diharapkan daerah dapat mengalokasikan sumber dana yang diterima berupa dana perimbangan pada sektor-sektor produktif dan sektor-sektor pelayanan publik sehingga dapat meningkatkan pelayanan publik. Salah satu cara meningkatkan pelayanan publik yaitu dengan penambahan aset tetap dalam pemerintahan.

Aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah. Untuk menambah aset tetap, Pemerintah Daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD. Alokasi belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran

pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Biasanya setiap tahun diadakan pengadaan aset tetap oleh Pemerintah Daerah, sesuai dengan prioritas dan plafon anggaran dan pelayanan publik yang memberikan dampak jangka panjang secara finansial (Abdullah dan Halim, 2006). Fenomena yang terjadi selama ini, belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja operasi yang relatif kurang produktif. Sehingga belanja terhadap pelayanan publik terkesan kurang diperhatikan.

Lembaga penelitian Smeru (2008) mengungkapkan bahwa kebanyakan Pemerintah Daerah menggunakan sebagian besar DAU untuk membiayai belanja birokrasi, sementara sebagai sumber utama belanja modal terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana fisik, Pemda menggunakan Dana Alokasi Khusus (DAK). DAK digunakan untuk menutup kesenjangan pelayanan publik antar daerah dengan memberi prioritas pada bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah dan lingkungan hidup.

Beberapa penelitian telah dilakukan untuk mengetahui pengaruh transfer terhadap belanja modal maupun belanja daerah lainya. Dalam studi yang dilakukan oleh Legrenzi & Milas (2001) dalam Abdullah dan Halim (2003) menemukan bukti empiris bahwasanya dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal. Situngkir (2009) meneliti pengaruh pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU dan DAK terhadap anggaran belanja modal menemukan bahwa secara simultan pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU dan DAK berpengaruh signifikan terhadap anggaran belanja modal Kabupaten/Kota di Sumatera Utara. Selain itu, secara parsial juga menunjukkan bahwa DAU dan DAK berpengaruh secara signifikan. Hal ini

bertentangan dengan penelitian yang dilakukan oleh Syafitri, 2009 yang meneliti tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi, PAD dan DAU terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial PAD mempunyai pengaruh signifikan positif terhadap belanja modal. Sedangkan, pertumbuhan ekonomi dan DAU tidak berpengaruh signifikan positif terhadap belanja modal. Secara simultan, pertumbuhan ekonomi, PAD dan DAU mempunyai pengaruh signifikan positif terhadap belanja modal.

Harahap (2009) meneliti pengaruh Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Sumatera Utara. Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa secara simultan, Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam berpengaruh positif terhadap belanja modal. Sedangkan secara parsial, Dana Bagi Hasil Pajak berpengaruh terhadap belanja modal dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Hal ini bertentangan dengan penelitian yang dilakukan oleh Simanjutak (2009) yang meneliti tentang pengaruh transfer Pemerintah Pusat terhadap belanja modal Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Utara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial DAU berpengaruh secara signifikan terhadap belanja modal, Dana Bagi Hasil Pajak tidak berpengaruh secara signifikan terhadap belanja modal, dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam tidak berpengaruh secara signifikan terhadap belanja modal.

Prakosa (2004) meneliti tentang analisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap prediksi belanja daerah, hasilnya menunjukkan bahwa besarnya belanja daerah dipengaruhi oleh jumlah DAU yang diterima dari Pemerintah Pusat. Hasil tersebut juga sejalan dengan yang dilakukan Bawono (2008) meneliti tentang pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja daerah, hasilnya menunjukkan bahwa PAD dan DAU berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap belanja daerah. dan telah terjadi *flypaper effect* yang menunjukkan kebijakan belanja daerah lebih didominasi oleh jumlah DAU daripada PAD. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap Pemerintah Pusat masih tinggi.

Hampir semua penelitian melakukan penelitian yang meneliti mengenai pengaruh PAD, DBH, DAU, dan DAK terhadap belanja daerah dan belanja modal. Serta daerah yang digunakan sebagai sampel penelitian kebanyakan daerah Sumatera, Jawa Barat dan Jawa Tengah maka dalam penelitian ini peneliti berkeinginan meneliti pengaruh dana perimbangan terhadap belanja modal serta belanja barang dan jasa. Penulis menambahkan variabel dependen belanja barang dan jasa dikarenakan peneliti ingin mengetahui pengaruh transfer terhadap belanja barang dan jasa. Dimana yang seperti kita ketahui bahwa dalam Permendagri No. 59 tahun 2007 perubahan atas Permendagri No.13 tahun 2006 yang dimaksud dengan belanja barang dan jasa adalah digunakan untuk menganggarkan pengadaan barang dan jasa yang nilai manfaatnya kurang dari 12 bulan dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah. Yang

termasuk dalam belanja barang dan jasa meliputi : belanja pakai habis, perawatan kendaraan bermotor, premi asuransi, pemeliharaan dan lain sebagainya.

Penelitian ini menggunakan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dengan periode waktu selama 3 tahun (2009-2011). Provinsi Jawa Timur merupakan Provinsi yang memiliki jumlah penduduk terbesar kedua selain Provinsi Jawa Barat. Tentunya dengan jumlah penduduk yang banyak akan menimbulkan kebutuhan akan sarana dan prasarana publik yang memadai. Dalam pemenuhan pelayanan publik tersebut apakah Provinsi Jawa Timur sudah mandiri dalam membiayai pengeluaran daerahnya atau masih memiliki ketergantungan terhadap dana perimbangan dari Pemerintah Pusat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah:

1. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Belanja Modal pada Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur tahun anggaran 2009-2011?
2. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Belanja Barang dan Jasa pada Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur tahun anggaran 2009- 2011?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal pada Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Barang dan Jasa pada Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Terdapat beberapa manfaat dari penelitian ini, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah daerah, melalui hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa timur dan dapat digunakan sebagai acuan dalam menetapkan kebijakan selanjutnya.
2. Bagi pihak lain, melalui hasil penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi dan bahan masukan bagi penelitian sejenis untuk menyempurnakan penelitian selanjutnya.
3. Bagi peneliti, melalui penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan penulis mengenai pengaruh dari Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal dan Belanja Barang dan Jasa.