

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah melakukan perombakan besar pada bidang pengelolaan keuangan negara. Sistem pengelolaan keuangan negara dan daerah sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 mengacu pada prinsip "*Good Governance*" merupakan langkah penting untuk kemajuan pembangunan seluruh wilayah di Indonesia. Penerapan prinsip *Good Governance* diharapkan membantu mengintegrasikan peran dan sektor dari pemerintah dan masyarakat. Selain itu, prinsip ini memiliki tujuan untuk mempermudah pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah dengan lebih efektifitas dan fleksibel. Pemerintahan negara Indonesia telah menerapkan reformasi pengelolaan keuangan secara menyeluruh pada setiap daerah Kabupaten/Kota dalam rangka melaksanakan pembangunan daerah (Pazri, 2016).

Pemerintahan daerah memiliki sistem pengelolaan keuangan daerah yang disusun dalam dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan mempunyai pertanggungjawaban mengatur dan menyusun anggaran pembangunan daerahnya sendiri. APBD merupakan dokumen yang mencerminkan rencana keuangan pemerintahan daerah dan menjadi alat yang digunakan untuk mengatur pengelolaan keuangan dan pembangunan di seluruh wilayah di Indonesia. APBD juga memiliki peran penting dalam menilai kinerja satuan perangkat pemerintah daerah melalui proses evaluasi penyusunan anggaran pengeluaran dan pendapatan daerah, sehingga

seluruh perangkat daerah bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan dan pendapatan daerah. Penyusunan dokumen anggaran pada APBD menyesuaikan dengan undang-undang dan peraturan daerah yang berlaku. Oleh karena itu, APBD menjadi instrumen utama dalam mengukur hasil kinerja pemerintah daerah dan menciptakan akuntabilitas dalam mengatur keuangan daerah (Nawawi, 2021).

Paradigma dalam mengelola keuangan negara dan daerah telah mengalami transformasi mendasar sejak tahun 2001, yaitu tahun yang menjadi diterapkannya kebijakan otonomi daerah. Perubahan dalam pengelolaan keuangan telah berdampak pada transformasi keuangan yang dilakukan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Penyediaan layanan dasar pada pemerintah daerah sebagian besar tanggung jawab berkaitan dengan fungsi pemerintahan pusat. Akan tetapi, fungsi pemerintahan pada saat ini telah dialihkan dengan mengatur sistem pengelolaan keuangan daerah, pembangunan daerah dan sumber pendapatan di tingkat daerah (Rusmana dkk, 2017).

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menjelaskan tentang implementasi otonomi daerah pada daerah Kabupaten/Kota yaitu memiliki tanggung jawab dalam mengelola proses desentralisasi keuangan yang mengalir dari pusat hingga ke pemerintah daerah. Otonomi daerah berisikan penyerahan hak dan sebagian besar wewenang, serta kewajiban yang diberikan kepada seluruh pemerintah daerah untuk menjalankan kepentingan pemerintahan daerah dan aspirasi masyarakat secara independen. Selain itu, otonomi daerah memiliki dasar pedoman yang sejalan dengan Undang-Undang Dasar tahun 1945. Pemerintah daerah secara independen mengatur

segala urusan kebutuhan pemerintahan sesuai dengan prinsip otonomi dan meningkatkan pelayanan, memberdayakan masyarakat, serta sumber daya saing daerah untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat. Di sisi lain, Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 yang berisikan tentang adanya perimbangan keuangan yang dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam menguraikan hubungan keuangan daerah dengan pemerintah pusat yang sudah direformasi (Sugiyanta, 2016).

Kebijakan otonomi daerah memegang teguh prinsip perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah. Penerapan prinsip perimbangan keuangan bertujuan untuk mendukung pembiayaan dalam pelimpahan kewenangan yang menjadi kewajiban pemerintah daerah. Prinsip yang diterapkan dalam pembiayaan ini adalah "*money follows function*", berarti pembiayaan berpedoman pada fungsi pemerintahan yang menjadikan masing-masing tingkat pemerintah daerah memiliki tanggung jawabnya sendiri. Selain itu, Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 memberikan kewenangan lebih dalam mengoptimalkan potensi pengelolaan sumber daya dan menggali potensi pengelolaan sumber daya baru untuk menambah kekayaan (pendapatan) yang ada di wilayah daerah (Sularso dan Restianto, 2011).

Pengaturan pembiayaan dan pembagian wewenang di tingkat pemerintahan daerah menerapkan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi dalam ranah keuangan daerah, serta dalam kerangka membuat kebijakan pelaksanaan pada desentralisasi fiskal dan tugas pembantuan. Pengelolaan keuangan negara menjadi sudut pandang penting dan memiliki dampak signifikan terhadap tata kelola keuangan daerah. Desentralisasi fiskal yang

diterapkan oleh pemerintah daerah digunakan sebagai alat untuk mengidentifikasi dan mengoptimalkan potensi sumber daya di wilayahnya dengan tujuan meningkatkan pendapatan daerah dan pertumbuhan ekonomi secara komprehensif (Tuasikal, 2008).

Wahyuningsih dan Widaryanti (2015) menyatakan bahwa alokasi anggaran Belanja Daerah disesuaikan dengan ketentuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada periode tertentu. Anggaran tersebut diberikan untuk memenuhi kebutuhan pengeluaran (belanja) pemerintah daerah dengan mengedepankan pada pembangunan infrastruktur dan fasilitas pelayanan yang diperlukan. Pelaksanaan program kerja dan tugas pemerintahan daerah yang baik dan terarah menjadi faktor penting dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan publik, serta memperkuat stabilitas pertumbuhan ekonomi di suatu daerah atau Kabupaten/Kota. Hal ini tercermin dalam besarnya nilai Belanja Daerah yang dialokasikan dalam APBD suatu pemerintah daerah.

Jawa Timur menjadi wilayah dengan populasi penduduk yang melimpah disertai dengan potensi sumber daya alamnya. Pengelolaan keuangan menjadi poin utama yang sangat krusial dalam upaya maksimalisasi potensi sumber daya dan peningkatan pendapatan daerah. Pengelolaan keuangan pada pemerintah daerah berfungsi untuk memastikan pembangunan merata di semua Kabupaten/Kota di wilayah tersebut. Dengan demikian, diharapkan bahwa belanja daerah menyumbang kontributor besar terhadap besarnya pendapatan daerah pada setiap Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dan mampu bersaing dengan Provinsi lain di Indonesia (Dalail, 2020).

Tabel 1.1
Rata-Rata Realisasi Belanja Daerah Kabupaen dan Kota
di Provinsi Jawa Timur Periode 2018-2022

Tahun	Realisasi Belanja Daerah (milyar rupiah)
2018	2.265
2019	2.506
2020	2.377
2021	2.450
2022	2.652

Sumber : Realisasi APBD Jawa Timur 2018-2022

Tabel 1.1 menjelaskan bahwa rata-rata realisasi belanja daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2019 mengalami kenaikan 9,62 persen dari tahun 2018. Pada tahun 2020 persentase rata-rata anggaran belanja daerah kabupaten dan kota Provinsi Jawa Timur turun menjadi -5,43 persen. Sedangkan di tahun 2021 dan tahun 2022 menunjukkan kenaikan sebesar 2,98 persen dan 7,62 persen.

Tabel Rata-Rata Realisasi Belanja Daerah diatas menunjukkan bahwa pada saat ini, jumlah anggaran belanja daerah pada setiap Kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur mengalami penurunan pada tahun 2020. dan kemudian di tahun 2021 dan 2022 naik kembali. Situasi serupa juga terjadi di beberapa kabupaten dan kota di Provinsi lain, seperti Jawa Barat dan Jawa Tengah. Adapun penyebab anggaran belanja daerah dapat menurun pada tahun 2020. Karena anggaran tersebut dialokasikan pada peningkatan fasilitas kesehatan dan juga teradi penurunan pendapatan daerah akibat penutupan fasilitas publik sehingga kondisi perekonomian yang masih belum stabil karena disebabkan oleh virus Covid-19 di tahun 2020. Tahun 2021

menjadi tahun mulai meredanya virus Covid-19 sehingga sistem pengelolaan keuangan mulai bangkit dan pertumbuhan ekonomi juga mulai stabil di beberapa kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur.

Belanja Daerah mempunyai beberapa faktor yang dapat mempengaruhi jumlah realisasi anggarannya, salah satu faktor tersebut adalah Pendapatan Asli Daerah. Sumber PAD diperoleh pemerintah daerah melalui kebijakan-kebijakan yang diterapkan dan berdasarkan pada undang-undang yang sudah ditetapkan. Pendapatan Asli Daerah secara rutin diterima oleh pemerintah daerah dengan memanfaatkan dan mengembangkan potensi-potensi sumber daya lokal. Hasil pendapatan tersebut digunakan untuk membiayai sebagian besar program pembangunan pemerintah dan pelaksanaan tugas pemerintah daerah, serta memenuhi tanggung jawab pemerintah dalam melaksanakan pemertaan pembangunan daerah (Wertianti & Dwirandra, 2013).

Pemerintah daerah berharap agar semua Kabupaten/Kota di Jawa Timur dapat lebih berinovasi dan memaksimalkan potensi pemanfaatan sumber daya alam yang berada pada masing-masing wilayah. Dengan demikian, Pemerintah daerah mengurangi ketergantungan secara signifikan pada anggaran pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat seiring dengan meningkatnya jumlah PAD. Dikarenakan, Pendapatan Asli Daerah menunjukkan seberapa besar kemampuan untuk menghasilkan sumber-sumber pendapatan bagi daerahnya secara mandiri.

Sumber pendapatan pada dana perimbangan menjadi faktor penting yang dapat mempengaruhi jumlah realisasi belanja daerah. Dana

perimbangan berasal dari penggelontoran dana anggaran pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah, salah satu dana keseimbangan yang diberikan kepada pemerintah daerah adalah Dana Alokasi Umum. Menurut Situngkir (2009), Dana Alokasi Umum merupakan sumber pendapatan dari pemerintah pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah melalui ketentuan yang ada dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), anggaran tersebut berguna untuk menyelaraskan keuangan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. DAU mendukung pemenuhan kebutuhan pemerintah daerah dalam rangka penerapan proses desentralisasi dan mengatasi konsekuensi yang timbul akibat penyerahan kewenangan yang diberikan pada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat, yaitu mengatur sendiri pengelolaan keuangan daerahnya.

Jumlah anggaran Dana Alokasi Umum pada masing-masing daerah ditentukan menggunakan perhitungan dari besarnya celah fiskal (*fiscal gap*) yang terjadi di masing-masing daerah Kabupaten/Kota. Celah fiskal diperoleh melalui selisih dari perhitungan kebutuhan daerah (*fiscal need*) dengan hasil potensi daerah (*fiscal capacity*). Oleh karena itu, DAU dipergunakan untuk mengatasi dampak dari defisit anggaran yang sewaktu-waktu dapat terjadi ketika jumlah anggaran kebutuhan daerah lebih besar dibandingkan dengan hasil potensi pendapatan daerah. Jumlah Dana Alokasi Umum yang dapat digunakan secara keseluruhan biasanya adalah kurang dari 26 persen dari realisasi anggaran pendapatan dalam negeri (*netto*) pada APBN periode tersebut.

Tantangan yang saat ini dihadapi dari pembangunan daerah adalah adanya ketergantungan pemerintah daerah pada alokasi Dana Alokasi

Umum. Alokasi DAU sebagian besar membiayai belanja daerah dan berfokus terhadap pembangunan infrastruktur pemerintahan daerah tanpa dibarengi dengan pemaksimalan pengembangan terhadap potensi sumber pendapatan pada daerah tersebut. Ketika pemerintah daerah menggunakan anggaran DAU yang besar, seringkali pemerintah daerah berupaya untuk mempertahankan besarnya DAU tersebut pada periode berikutnya. Afrizawati (2012) mengatakan bahwa besarnya anggaran yang diperoleh dari Dana Alokasi Umum lebih besar dibandingkan dengan besarnya anggaran yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah tersebut.

Pertumbuhan ekonomi mencerminkan peningkatan aktivitas ekonomi di suatu daerah dari tahun ke tahun. Pemerintah daerah mempunyai tugas utama yaitu alokasi anggaran belanja daerah diperuntukkan membangun infrastruktur dan meningkatkan fasilitas pelayanan publik yang memadai bagi seluruh masyarakat. Pertumbuhan ekonomi yang sehat memerlukan infrastruktur dan fasilitas yang memadai untuk mendukung aktivitas ekonomi masyarakat. Kebutuhan pembangunan infrastruktur dibiayai melalui alokasi anggaran pada belanja daerah yang dianggarkan setiap tahunnya dalam APBD. Sehingga pertumbuhan ekonomi mempengaruhi besarnya jumlah anggaran belanja daerah dan saling terkait, serta memiliki dampak yang signifikan satu sama lain.

Dasar penelitian yang dilakukan pada penulisan skripsi ini adalah menggunakan teori Wagner yang dimana Adolf Wagner (1883) menjelaskan bahwa pengeluaran pemerintah (Belanja Daerah) dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi. Suatu daerah dengan pertumbuhan ekonomi yang baik, membuat masyarakat berekspektasi tinggi terhadap peningkatan kualitas

barang dan jasa yang disediakan oleh pemerintah. Sehingga sumber-sumber pendapatan daerah juga akan meningkat. Pertumbuhan ekonomi dan sumber pendapatan yang meningkat berbanding lurus dengan peningkatan pengeluaran pemerintah (belanja daerah) yang akan ditetapkan.

Sebagaimana yang diketahui dalam teori Wagner berkebalikan dengan teori Keynes yang menunjukkan bahwa adanya kapasitas sumber daya yang tidak dimanfaatkan dengan baik, mendorong pengeluaran pemerintah (Belanja Daerah) dengan tujuan meningkatkan pendapatan dan pertumbuhan ekonomi. Studi yang dilakukan oleh Barro (1991) menunjukkan bahwa semakin besar pengeluaran anggaran (Belanja Daerah) bagi kepentingan masyarakat dan tidak diimbangi dengan peningkatan sumber pendapatan maka dapat menghambat pertumbuhan ekonomi.

Ahli ekonomi pembangunan mempunyai pendapat bahwa peningkatan pengeluaran pemerintah akan memobilisasi sumberdaya dan kapital yang tidak terpakai. Sehingga kedua teori mengenai hubungan antara pembangunan ekonomi dan peran negara ternyata menunjukkan hubungan yang masuk akal antara pertumbuhan ekonomi dan ukuran suatu negara (Tobin, 2004).

Randall (1992) berpendapat bahwa hipotesis sederhana dari Adolph Wagner adalah menyatakan ukuran sektor publik akan meningkatkan perekonomian suatu negara secara relatif. Studi menunjukkan hubungan antara pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan per kapita dan PDRB. Sehingga hasil studi yang dilakukan menunjukkan adanya hubungan positif yang mendukung hipotesis Wagner.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang ditunjukkan dan dijelaskan pada sub bab penelitian diatas, rumusan masalah yang diperoleh adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah memiliki pengaruh dan signifikan terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah Dana Alokasi Umum memiliki pengaruh dan signifikan terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur?
3. Apakah pertumbuhan ekonomi memiliki pengaruh dan signifikan terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan

Untuk menjawab permasalahan pada rumusan masalah penelitian di atas, tujuan yang diperoleh penulis untuk menjawab rumusan masalah penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Pertumbuhan Ekonomi terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

1.3.2 Manfaat

Manfaat yang diperoleh dalam penelitian ini diharapkan berguna dalam penelitian selanjutnya dan bermanfaat kepada berbagai pihak baik langsung maupun tidak langsung dijabarkan sebagai berikut :

1.3.2.1 Secara Teoritis

- 1) Mengembangkan ilmu pengetahuan dan penambahan wawasan bagi peneliti, pembaca, masyarakat umum, dan pemerintah dalam mengaitkan dan memahami isu-isu yang sedang diteliti.
- 2) Menjadi sumber informasi dan referensi terbaru bagi penelitian yang dilakukan selanjutnya.
- 3) Berkontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang pembangunan ekonomi

1.3.2.2 Secara Praktis

- 1) Penelitian diharapkan membantu pemerintah, khususnya Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dalam perencanaan dan pengelolaan anggaran belanja daerah
- 2) Menyediakan data dan informasi yang relavan bagi pengambil keputusan yang lebih efektif dalam pengalokasian anggaran di tingkat daerah.
- 3) Meningkatkan pemahaman tentang faktor-faktor yang memengaruhi Belanja Daerah, sehingga dapat membantu dalam merancang kebijakan yang lebih efektif dan efisien

dalam mengelola keuangan daerah dan mendukung pertumbuhan ekonomi di tingkat lokal.

- 4) Penelitian diharapkan memberi kontribusi positif terhadap pengembangan teori pembangunan daerah dan praktik pengelolaan anggaran di daerah (Kabupaten/Kota).