

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Reformasi yang bergulir tahun 1998 telah membuat perubahan politik dan administrasi, salah satu bentuk reformasi tersebut adalah perubahan bentuk pemerintahan yang sentralisasi menjadi struktur yang terdesentralisasi dengan diberlakukan Undang-undang No.22 Tahun 1999, yang kemudian terakhir diubah dengan Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tujuan ekonomi yang hendak dicapai melalui desentralisasi adalah mewujudkan kesejahteraan melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata dan memperpendek jarak antara penyedia layanan publik dan masyarakat lokal.

Berdasarkan Undang-undang No.32 Tahun 2004, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah berlaku efektif mulai 1 Januari 2001 mempunyai tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah yang menitikberatkan pada daerah kabupaten dan kota ditandai dengan adanya penyerahan sejumlah kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Hal tersebut menegaskan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya yang dimiliki untuk belanja-belanja daerah dengan menganut

asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum dalam anggaran daerah.

Anggaran sektor publik berisi rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), merupakan rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah yang merupakan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik dalam masa satu tahun anggaran. APBD terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah.

Peningkatan pelayanan di berbagai sektor terutama sektor publik pada era desentralisasi fiskal sekarang ini, diharapkan dapat meningkatkan layanan di sektor publik sehingga dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk menanamkan investasinya di daerah. Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik yang dapat dilakukan dengan peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya (Putro dan Pamudji, 2011). Peningkatan pengeluaran modal diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik karena hasil dari pengeluaran belanja modal adalah meningkatnya aset tetap daerah yang merupakan prasyarat dalam memberikan pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah.

Penyerahan berbagai kewenangan dari Pemerintah ke Pemerintah Daerah disertai dengan penyerahan dan pengalihan masalah pembiayaan. Sumber pembiayaan yang penting bagi Pemerintah Daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang komponennya adalah penerimaan yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Peningkatan PAD dalam jumlah yang besar diharapkan dapat mendorong akuntabilitas yang lebih untuk memperbaiki pembiayaan daerah, dan juga memperkecil sumber pembiayaan yang berasal dari transfer Pemerintah Pusat yang secara langsung meningkatkan kemandirian daerah.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal mengharuskan Pemerintah Daerah memiliki kemandirian yang lebih besar dalam keuangan daerah. Peranan PAD sangat menentukan kinerja keuangan daerah. Potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah diharapkan dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan penerimaan daerah. Penerimaan daerah tersebut dapat digunakan untuk membiayai segala kewajibannya dalam menjalankan pemerintahan, termasuk untuk meningkatkan infrastruktur daerah. Sebagian besar Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur mengalami peningkatan PAD dari tahun ke tahun, namun ada beberapa kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur yang mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya.

Menurut Putro dan Pamudji (2011), PAD dapat mempengaruhi Pemerintah Daerah dalam pengalokasian belanja modal tahun berikutnya. Peningkatan investasi modal (belanja modal) mampu meningkatkan kualitas layanan publik yang pada gilirannya akan mampu meningkatkan tingkat

partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002:118).

Potensi keuangan daerah yang tidak sama menimbulkan adanya kesenjangan keuangan yang dapat mengakibatkan kesenjangan pembangunan antar daerah. Perbedaan PAD yang diterima oleh masing-masing Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur menunjukkan perbedaan yang cukup tinggi. Hal ini mendorong pemerintah kemudian membentuk Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus untuk mengurangi kesenjangan dan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah.

Menurut data dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun 2010, DAU merupakan bagian terbesar dari dana perimbangan, yaitu sekitar 3,17% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Proporsi Dana Perimbangan semakin lama semakin menurun dalam anggaran Pemerintah Daerah sejalan dengan peningkatan penerimaan PAD walaupun masih menjadi sumber utama pendapatan daerah. Dana Alokasi Umum masih tetap menjadi salah satu bagian terbesar anggaran nasional dan juga merupakan sumber utama anggaran Pemerintah Daerah. Pendapatan kabupaten/kota sekitar 80% adalah dari Dana Alokasi Umum dan untuk provinsi sekitar 30%.

DAU memiliki pengaruh positif terhadap belanja modal Pemerintah Daerah. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD. Hal ini berarti bahwa daerah masih tergantung pada transfer yang diberikan Pemerintah Pusat dalam pengelolaan keuangan. Menurut Darwanto dan

Yustikasari (2007), DAU sangat berpengaruh terhadap anggaran belanja modal karena adanya transfer DAU dari Pemerintah Pusat maka Pemerintah Daerah dapat mengalokasikan pendapatannya untuk membiayai belanja modal.

Moisio (2002) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah akan lebih berhemat dalam membelanjakan pendapatan yang merupakan hasil effort-nya sendiri dibanding pendapatan yang diberikan pihak lain (seperti grant atau transfer). Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur rata-rata mengalami peningkatan penerimaan DAU dari tahun ke tahun.

Anggaran belanja modal selain dipengaruhi oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU), juga dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan output perkapita yang diproksi dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) perkapita (Boediono, 1985:92). Pertumbuhan ekonomi adalah perubahan jangka panjang secara perlahan dan mantap yang terjadi melalui kenaikan tabungan dan penduduk. PDRB dapat diartikan sebagai nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu wilayah, atau merupakan jumlah seluruh nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi di suatu wilayah. Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu ciri pokok dalam proses pembangunan, hal ini berkaitan dengan adanya penambahan penduduk. Bertambahnya penduduk dengan sendirinya menambah kebutuhan akan pangan, sandang, pemukiman, pendidikan dan pelayanan kesehatan.

Pertumbuhan ekonomi disamping dapat berdampak pada peningkatan pendapatan perkapita, pada akhirnya juga akan berpengaruh pada pendapatan

pertumbuhan ekonomi yang ditunjukkan oleh angka pada PDRB, yang merupakan salah satu indikator untuk melihat keberhasilan pembangunan. Blakely (1994:221) juga mengemukakan tentang pentingnya peran Pemerintah dalam mengelola sejumlah faktor yang mempengaruhi pembangunan daerah. Faktor-faktor tersebut adalah sumber daya alam, tenaga kerja, investasi modal, kewirausahaan, transportasi, komunikasi, komposisi sektor industri, teknologi, pasar ekspor, situasi perekonomian internasional, kapasitas Pemerintah Daerah, pengeluaran Pemerintah dan dukungan pembangunan. Semakin tinggi tingkat pertumbuhan perekonomian akan mengakibatkan bertumbuhnya investasi modal swasta maupun pemerintah, sehingga mengakibatkan Pemerintah lebih leluasa dalam menyusun anggaran belanja modal. Pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur menunjukkan perbedaan antar masing-masing daerah, meskipun demikian tingkat pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Kebijakan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal didasarkan pada pertimbangan bahwa daerah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya, sehingga pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memacu peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah melalui peningkatan pembangunan. Menurut Suyanto (2009:37) pada hakekatnya pembangunan adalah pembangunan manusia, sehingga perlu diprioritaskan alokasi belanja untuk keperluan ini dalam penyusunan anggaran. Perbaikan prioritas ini akan meningkatkan pula tingkat kesejahteraan masyarakat. Indeks pembangunan manusia akan menentukan tingkat kesejahteraan individu

yang pada akhirnya juga menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat secara umum.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan salah satu cara untuk mengukur taraf kualitas fisik dan non fisik penduduk. Kualitas fisik tercermin dari angka harapan hidup, sedangkan kualitas non fisik (intelektualitas) melalui lamanya rata-rata penduduk bersekolah dan angka melek huruf, dan mempertimbangkan kemampuan ekonomi masyarakat yang tercermin dari nilai Purchasing Power Parity Index (PPPI).

Indeks Pembangunan Masyarakat (IPM) terdiri atas 3 indikator utama, yaitu indikator kesehatan, tingkat pendidikan dan indikator ekonomi. Pengukuran ini menggunakan tiga dimensi dasar, yaitu lamanya hidup, pengetahuan, dan standar hidup yang layak. Ketiga unsur tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya. Selain juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain seperti ketersediaan kesempatan kerja, yang pada gilirannya ditentukan oleh banyak faktor, terutama pertumbuhan ekonomi, infrastruktur dan kebijakan Pemerintah. Perbaikan pengalokasian dana untuk belanja modal selain belanja rutin akan ikut menopang perbaikan kesejahteraan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan maka penelitian ini ditujukan untuk melihat sampai sejauh mana kebijakan Pemerintah Daerah dalam mengalokasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) yang diterima, dan pertumbuhan ekonomi dalam mempengaruhi belanja modal dan bagaimana dampak alokasi belanja modal terhadap peningkatan kualitas

pembangunan manusia pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Mengacu pada uraian yang telah dikemukakan pada latar belakang penelitian maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur?
3. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur?
4. Apakah alokasi belanja modal berpengaruh signifikan terhadap kualitas pembangunan manusia Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap alokasi belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur.
2. Mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap alokasi belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur.

3. Mengetahui pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap alokasi belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur.
4. Mengetahui pengaruh alokasi belanja modal terhadap kualitas pembangunan manusia Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur.

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

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Daerah, dapat dijadikan bahan masukan yang bermanfaat tentang implikasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan pertumbuhan ekonomi terhadap alokasi belanja modal, dan pengaruhnya terhadap kualitas pembangunan manusia di daerah.
2. Bagi penelitian selanjutnya, dapat memberikan manfaat serta masukan untuk mengembangkan penelitian lebih lanjut yang menelaah tentang keterkaitan faktor-faktor Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan pertumbuhan ekonomi terhadap alokasi belanja modal, dan kualitas pembangunan di daerah.
3. Bagi peneliti, penelitian ini memberikan manfaat untuk mengembangkan wawasan tentang topik-topik yang berkaitan dengan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi alokasi belanja modal dan kualitas pembangunan manusia di Pemerintah Daerah, terutama yang terkait dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan pertumbuhan ekonomi.

## 1.5. Sistematika Skripsi

Sistematika penulisan skripsi ini disusun sesuai dengan urutan sebagai berikut:

### Bab I : Pendahuluan

Berisi uraian latar belakang tentang pengaruh faktor-faktor Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan tingkat pertumbuhan ekonomi terhadap Belanja Modal. Selain itu juga dibahas tentang pengaruh Belanja Modal terhadap kualitas pembangunan manusia. Perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan juga dijelaskan dalam bab ini.

### Bab II : Tinjauan Pustaka

Berisi teori-teori yang melandasi penelitian, yang terkait dengan anggaran daerah sektor publik, proses penyusunan anggaran, hubungan antara variabel penelitian, penelitian sebelumnya, hipotesis penelitian serta kerangka konseptual.

### Bab III : Metode Penelitian

Menjelaskan tentang identifikasi penelitian dan definisi operasional variabel-variabel Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Pertumbuhan Ekonomi, Belanja Modal, dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Data yang digunakan adalah data sekunder yang bersumber dari Dirjen Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah dan BPS Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pengumpulan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan baik

secara library research maupun internet research. Sampel penelitian diambil dengan metode sensus, yang meliputi 38 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis path.

#### Bab IV : Hasil Dan Pembahasan

Berisi uraian tentang gambaran umum tentang Provinsi Jawa Timur, Uraian deskripsi hasil penelitian tentang PAD, DAU, Pertumbuhan Ekonomi, Belanja Modal, dan IPM kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur. Analisis model dan pengujian hipotesis yang meliputi uji normalitas, analisis path, dan pembuktian hipotesis, serta pembahasan hasil penelitian.

#### Bab V : Simpulan Dan Saran

Menjelaskan tentang kesimpulan hasil penelitian tentang pengaruh PAD, DAU, Pertumbuhan Ekonomi terhadap Belanja Modal, dan pengaruh Belanja Modal terhadap IPM, serta diajukan saran-saran yang mengacu pada hasil analisis penelitian.